
La légalisation des opérations forestières favorise-t-elle la durabilité ? Ne devrions-nous pas nous inquiéter plutôt de l'exploitation forestière destructrice ?

L'exploitation forestière illégale est sans doute le problème du secteur forestier le plus débattu ces derniers temps au niveau international ; il n'a cessé d'attirer de plus en plus d'attention au cours des dix dernières années. Les gouvernements, les industries forestières, les bailleurs de fonds et les ONG semblent d'accord qu'il s'agit là d'une des questions les plus importantes à résoudre. Le problème a été débattu à des réunions de haut niveau.

Celle du G8 a suscité la réalisation d'une série de conférences sur l'application de la législation et la gouvernance dans le domaine des forêts (FLEG), coordonnées par la Banque mondiale entre autres, qui ont eu lieu en Asie orientale (Bali - Indonésie, septembre 2001) et en Afrique (Yaoundé, octobre 2003). D'autres sont prévues pour l'Europe et l'Asie du Nord (novembre 2005) et peut-être aussi pour l'Amérique latine. Dans les pays européens, le FLEGT (processus pour l'amélioration de la législation, de la gouvernance et du commerce) est soutenu par la Commission européenne. À l'heure actuelle, le FLEG d'Asie orientale est devenu un accord international « parapluie » pour les traités bilatéraux entre l'Indonésie (pays producteur) et les pays consommateurs tels que le Royaume-Uni, la Chine et la Norvège.

D'autre part, un projet pilote sur les critères de légalité a été entrepris en Indonésie, avec l'appui du DFID (Département du développement international du Royaume-Uni), malgré les nombreuses critiques des ONG locales, qui disent que le projet est mis en oeuvre avec précipitation (voir à ce sujet : <http://www.illegal-logging.info/news.php?newsId=914>).

Il s'agit d'un système de vérification indépendante de la légalité des produits, destiné à permettre aux pays producteurs de répondre aux nouvelles demandes du marché, en particulier à celles du marché européen. C'est ce qui a été communiqué aux entreprises forestières de l'Indonésie et d'autres pays producteurs, en leur disant que les marchés exigent maintenant aux fournisseurs un bois dont la légalité de la production puisse être vérifiée de façon indépendante et, si possible, certifiée durable.

La vérification des opérations de récolte permettrait d'assurer aux clients que le bois avait été produit en application des lois forestières. Un nouveau système de traçage du bois devait en outre fournir des garanties supplémentaires sur la légalité du bois exporté.

Or, la question qui se pose est la suivante : la légalité est-elle un outil pour promouvoir la durabilité, ou un simple mécanisme commercial pour assurer une provision ininterrompue de bois ?

En fait, « l'exploitation forestière illégale » n'est pas une nouveauté ; l'histoire montre qu'elle existe sans doute depuis que les forêts sont exploitées de façon commerciale. Si elle est devenue maintenant un problème important, c'est surtout en raison du volume et de l'intensité qu'elle a atteints pendant la dernière décennie. En Bolivie, au Brésil (en Amazonie), au Cambodge, au

Cameroun, en Colombie, au Ghana, en Indonésie, au Myanmar et en Russie extrême-orientale, le volume du bois d'origine illégale dépasse de loin celui du bois légalement produit.

Néanmoins, à les considérer hors contexte, on risque de simplifier en excès les problèmes complexes qui entourent le secteur forestier. De surcroît, cela nous porte à croire que le seul problème réside dans l'illégalité et que, de ce fait, il suffirait d'assurer la légalité de l'extraction pour que tout soit résolu. Or, dans des pays comme l'Indonésie où le système et le cadre juridique sont corrompus, les termes « exploitation illégale » et « application de la loi » sont non seulement imprécis et confus, mais susceptibles d'avoir des conséquences légales adverses pour le commun des gens, qui sont souvent soumis à des lois injustes.

En effet, dans beaucoup de pays gouvernés par des régimes autoritaires, la plupart des lois forestières sont injustes et défavorables aux populations autochtones et locales. Par exemple, les lois qui régissent les parcs nationaux ignorent souvent les droits des peuples autochtones et locaux, et même autorisent de prétendre unilatéralement aux terres coutumières. En Indonésie, la législation sur les forêts et les concessions forestières viole les droits de l'homme et les droits fonciers des peuples autochtones, ainsi que le droit au consentement préalable et éclairé. Si cette législation est appliquée, elle aura sans aucun doute des conséquences négatives pour ces personnes.

Dans un contexte juridique plus compliqué, les plans d'action pour combattre la coupe illégale posent des problèmes à cause de l'absence de définition claire de ce qui est légal ou illégal. Les fonctionnaires gouvernementaux peuvent alléguer que certaines pratiques, fondées en général sur les coutumes traditionnelles, sont illégales dans le cadre des lois existantes, mais les peuples autochtones et locaux peuvent affirmer à leur tour que leurs droits coutumiers sont antérieurs aux lois du pays. Dans des pays comme l'Indonésie, le problème se complique encore du fait qu'une bonne partie des terres boisées n'ont pas été officiellement classées comme la loi l'exige (pour plus d'informations, voir : http://www.eng.walhi.or.id/kedai/fsc2n3_book/).

En fait, la coupe illégale est inhérente à la coupe légale. L'extraction illégale n'est possible que là où il existe des opérations industrielles légales. Dans beaucoup de cas, ces opérations légales mettent à profit la coupe clandestine pour couvrir ou légaliser le bois d'origine illicite (ce qu'on appelle blanchir le bois). Il est donc naïf de considérer ce phénomène comme une partie indépendante de l'ensemble des opérations et des méthodes forestières, prétendues légales mais qui sont en fait destructrices.

Les démarches adoptées à l'égard de l'extraction illégale aboutissent à des solutions pragmatiques ou purement techniques, telles que le traçage du bois, l'étiquetage ou la surveillance de la chaîne de production. Elles ne sont pas appropriées pour combattre les problèmes essentiels ou structurels qui sévissent dans certains pays : la surcapacité de transformation du bois, l'insécurité des régimes fonciers, la corruption et les systèmes des concessions d'exploitation. Cela ressemble au cas du médecin qui prétend soulager les symptômes sans éliminer la maladie ; il ne cherche qu'à montrer aux gens qu'il peut « guérir » un patient et se contente de dire : « Vous voyez, maintenant il peut reprendre son travail ! »

Le secteur industriel, et même le marché, ne sont pas tout à fait opposés aux campagnes contre la « coupe illégale ». Ils semblent plutôt favorables à ces campagnes, qui vont augmenter la légitimité de leurs activités forestières « légales ». Ainsi, les questions forestières se réduisent aux questions de légalité. Quant à la durabilité, il faudrait peut-être savoir si elle est plus importante ou non que la légalité.

Dans le cas des forêts de l'Indonésie, qui ont été dégradées et épuisées à un rythme accéléré, il est douteux que la légalisation des opérations forestières ou des produits associés puisse favoriser la durabilité. Pour être réalistes, il faudrait centrer l'attention sur l'extraction destructrice et sur les aspects environnementaux. De même, pour sauver les forêts en danger et les millions de personnes tributaires des forêts, il faudrait se demander d'abord quelles sont les raisons de l'existence de l'exploitation forestière commerciale. Bref, en se concentrant sur « l'exploitation illégale » on risque de minimiser les problèmes d'ensemble qui entourent les opérations forestières commerciales et de détourner le public des débats sur la durabilité et sur le caractère destructeur ou non de cette industrie.

Je ne dis pas qu'on doive laisser absolument de côté la légalité ou les aspects juridiques. Je dis que, si nous persévérons à appliquer les démarches actuelles, qui voient l'exploitation illégale comme quelque chose d'indépendant de l'ensemble du système forestier, nous n'obtiendrons que la légalisation des opérations destructrices. Ce n'est pas seulement qu'il existe des lois injustes : c'est que les lois peuvent être, et le seront, facilement manipulées. Au bout du compte, les attentes des consommateurs d'obtenir des produits « verts » ne seront pas comblées, et la destruction des forêts se poursuivra... mais d'une manière plus « légale ».

Les pays donateurs et les institutions financières internationales (IFI) ont tendance à jouer un double rôle dans le secteur forestier. D'un côté, ils encouragent les pays producteurs à combattre l'extraction illégale ; de l'autre, ils continuent à subventionner ou à aider financièrement des industries ou des entreprises qui, de toute évidence, contribuent à la dégradation des forêts. C'est ce que l'on constate dans le cas de l'industrie de la pâte et du papier et dans celui des grandes plantations de palmier à huile et d'arbres à pâte.

Le FLEG et les autres processus en cours ne seront efficaces que s'ils réussissent à : 1) orienter ces processus « d'application des lois » vers la reconnaissance des droits des populations autochtones et locales sur leurs ressources ; 2) lancer un débat sur « l'application de la loi » dans le but d'enrayer la corruption et de diminuer la capacité de l'industrie du bois ; 3) formuler des plans d'action politiques, plutôt que des plans centrés sur les aspects techniques ; 4) maintenir la cohérence entre les politiques et les intérêts du marché d'une part, et les politiques sociales et environnementales de l'autre, dans les investissements des pays du Nord.

Longgena Ginting, ancienne directrice exécutive de WALHI/FOE Indonésie, co-coordinatrice à l'heure actuelle de la campagne de FoEI sur les IFI, adresse électronique : ginting@foei.org.