

CONCESSIONS A LA PAUVRETE

Les impacts environnementaux, sociaux et économiques des concessions
d'exploitation forestière industrielles sur les forêts tropicales africaines



RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

- Les véritables bénéfices économiques engendrés par l'exploitation industrielle apparaissent comme bien maigres. Plus encore, il semble que ce modèle industriel soit basé sur une politique qui ignore totalement la dimension du développement social et aboutit finalement à une accentuation du niveau de pauvreté.
- Les situations de conflit ou de corruption exacerbent ces tendances, en provoquant des dommages environnementaux et sociaux particulièrement sévères.
- Les expériences menées de part et d'autre du globe ont démontré que l'exploitation industrielle des forêts tropicales se solde par de sérieux dégâts sur l'environnement, et cela même dans le cadre d'une exploitation « sélective ».
- Ces expériences ont également démontré que l'exploitation industrielle est défavorable aux populations qui dépendent des ressources forestières - vivant à l'intérieur ou à proximité de ces concessions - par des répercussions négatives sur leurs moyens d'existence, leur culture et leur santé.
- Les lois et les institutions existantes sont largement, voire exclusivement, focalisées sur les intérêts économiques des « élites », négligeant ainsi les préoccupations environnementales, sociales ou de développement.
- Les processus internationaux et régionaux relatifs aux politiques du secteur forestier n'ont jamais entrepris une analyse critique du rôle des compagnies industrielles. Bien au contraire, ils tendent à renforcer la « présomption » en faveur de l'exploitation industrielle qui s'appuie sur un déséquilibre au niveau structurel ainsi qu'au niveau de la balance des pouvoirs.

- L'exploitation à « faible impact » peut permettre de diminuer les dégâts environnementaux mais l'absence de processus visant une véritable mise en application des réglementations rend difficile l'extension à l'échelle du bassin du Congo de ce genre de méthodes.

Recommandations

- Les droits et les intérêts des communautés locales, en termes de dépendance aux ressources forestières et aux espaces territoriaux, ont besoin d'être reconnus juridiquement et respectés.
- Il est nécessaire d'améliorer les capacités et les moyens de communication des communautés locales afin d'assurer leur participation effective aux négociations concernant leurs droits d'usage au sein des espaces forestiers.
- Les dispositions juridiques et réglementaires existantes dans le domaine forestier, au niveau environnemental et social, demandent à être renforcées.
- Une analyse critique des problèmes économiques structurels de l'industrie forestière dans les pays tropicaux devrait être entreprise.
- Des alternatives à l'exploitation industrielle des forêts tropicales devraient être recherchées, avec en vue la production de bénéfices locaux.
- Une définition du concept de « bois de conflit » est nécessaire. La reconnaissance de ce concept donnerait la possibilité d'appliquer des sanctions commerciales dans les cas échéants.
- La responsabilité en termes de gestion des forêts devrait être séparée de celle de l'exploitation forestière.

PREFACE

La République Démocratique du Congo et l'implication de la société civile dans le développement du rapport.

Ce rapport tient, parmi ses objectifs, d'influencer les discussions et les processus relatifs aux politiques forestières, notamment en RDC. Pour cette raison, l'implication des partenaires congolais est fondamentale. Ainsi, premièrement, plusieurs articles écrits par des auteurs congolais sont exposés dans les chapitres 2 et 3. Deuxièmement, un groupe de diverses organisations issues de la société civile congolaise a travaillé sur ce rapport ; il a fourni de nombreux commentaires durant sa rédaction, lors d'un atelier tenu en février 2006 puis par email. Les membres de ce groupe ont travaillé ensemble sur « l'introduction au contexte de la RDC » qui suit dans ce préambule, et ont établi leurs recommandations présentées dans le chapitre 7.

Le contexte de la RDC

La RDC a vécu plusieurs années de conflit, ce qui a conduit ses forêts, comme les politiques qui leurs sont liées, dans une situation chaotique. Des titres forestiers qui ont été attribués auparavant sous le système dictatorial, sont actuellement exploités dans des conditions évidentes de manque de transparence. L'exploitation forestière en RDC ne favorise pas une gestion durable des ressources naturelles. Souvent, la gestion de l'exploitation forestière est lacunaire avec des conséquences négatives sur l'environnement.

Les communautés forestières rencontrent des situations très difficiles, et particulièrement les peuples autochtones qui sont discriminés et marginalisés. Toutes les communautés souffrent de pauvreté et celles qui expérimentent l'exploitation forestière souffrent encore d'autres problèmes : abandon de familles ; résurgence de certaines maladies ; mutations et changements de l'organisation sociale « traditionnelle » et des mœurs. Les communautés sont souvent frustrées parce que les exploitants ne respectent pas les promesses faites dans les « cahiers des charges », ce qui engendre des conflits entre ces communautés et les exploitants forestiers. Il est rare qu'un membre des communautés connaisse ses droits -issus de la loi congolaise- tandis que la loi même reste incomplète, avec plusieurs mesures d'application qui restent en suspens.

Le Code Forestier de 2002 a été promulgué par un gouvernement qui était particulièrement faible, et sous pression de bailleurs extérieurs. L'application des dispositions du cadre standard des bailleurs de fonds, profitant de la faiblesse de l'Etat congolais, n'a pas pris en compte la situation locale et s'est focalisé uniquement sur l'exploitation forestière. La capacité de l'état congolais à gérer sa forêt reste limitée et il y a une urgente nécessité de renforcer ses capacités de planification, de gestion et de suivi, tout comme d'instituer une implication et un contrôle du gouvernement par la société civile et les communautés avant que des décisions irréversibles soient prises.

TABLE DES MATIÈRES

	pages
Introduction	1-2
Chapitre 1 : Vers une meilleure gouvernance	3
1.1 Les Processus Internationaux relatifs aux forêts en Afrique centrale - Stuart Wilson	4
1.2 L'importance d'une bonne gouvernance pour la réalisation de politiques forestières durables - James Mayers	12
1.3 Droits des peuples autochtones en Afrique centrale : des avancées législatives en contradiction avec le système de concessions forestières industrielles - Dorothy Jackson	18
1.4 Droits fonciers et forêts : l'impact du système des concessions - Cath Long	22
1.5 L'écologie politique du système africain de concessions forestières et la complicité des bailleurs internationaux - Simon Counsell et Arnaud Labrousse	27
Chapitre 2 : Conflit, post-conflit et exploitation forestière	39
2.1 Libéria : la gestion des forêts en situation de conflit - Silas Siakor Kpanan' Ayoung	40
2.2 Exploitation forestière et conflit armé dans l'est de la République Démocratique du Congo - Albert Barume	44
2.3 Typologie des conflits liés à l'exploitation industrielle du bois dans la province du Kongo Central (RDC) - Théo Gata	47
Chapitre 3 : Evaluation de l'impact des concessions forestières industrielles	52
3.1 Conflits résultant des concessions forestières : le cas du Cambodge - Eva Galabru	53
3.2 L'inefficacité des réformes et les méfaits du système de concessions au Camerou - Samuel Nguiffo	57
3.3 Entre politique et pratiques : le grand écart de la contribution forestière à la réduction de la pauvreté en RDC - Adolphine Byayuwa	60
Chapitre 4 : Durabilité sociale des modèles forestiers	63
4.1 De l'impact social des concessions forestières aux impacts sur les droits d'usage - Helen Newing	64
4.2 Les conflits sociaux engendrés par l'exploitation industrielle du bois au Cameroun - Samuel Nguiffo	76
4.3 L'exploitation du Moabi : conflit autour d'un arbre à haute valeur sociale - Sylvain Angerand	78
4.4 Les effets de l'industrie forestière sur la santé humaine en zone tropicale - Simon Counsell	82

Chapitre 5 : Durabilité économique	89
5.1 Impacts économiques des concessions d'exploitation industrielles : quels sont les bénéfices? - Mark van Dorp	90
5.2 Théorie et justification économiques des concessions forestières industrielles - Stuart Wilson	105
5.3 Pour le meilleur et pour le pire : exploitation forestière et moyens d'existence dans le Bassin du Congo - Simon Counsell	117
Chapitre 6 : Effets de l'exploitation industrielle sur la diversité écologique	127
6.1 Impacts écologiques de l'exploitation forestière industrielle - Louise Rodgers & Laura Somerville	128
6.2 La stabilité écologique du système de concession reflétée dans les programmes forestiers nationaux - James Mayers	132
6.3 Durabilité écologique : la méthode d'exploitation à impact réduit - Sylvain Angerand	135
Chapitre 7 : Conclusions & Recommandations	141

INTRODUCTION

Contexte dans lequel s'inscrit le présent rapport

Depuis 2000, différents traités et accords régionaux et internationaux visant à contribuer à la gestion rationnelle et à la bonne gouvernance des forêts du Bassin du Congo, ont été signés. La plupart de ces derniers ont favorisé un zonage à grande échelle des forêts de la région, pour les diviser en concessions, aires protégées et aires à usage communautaire. En 2002, le Partenariat pour la Forêt du Bassin du Congo (PFBC) fut lancé, mettant en avant le concept de « paysages » à haute valeur de conservation. La déclaration ministérielle sous régionale sur le processus d'amélioration de la gouvernance et l'application des lois dans le secteur forestier en Afrique (Africa Forest Law Enforcement and Governance ou AFLEG) d'octobre 2003, a consacré une place importante aux mécanismes de lutte contre l'exploitation illégale. En 2005, la signature du traité de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) par les chefs d'Etat de la région, a relancé les efforts d'harmonisation des législations forestières par une approche systémique de la gestion du milieu forestier.

De nombreux gouvernements d'Afrique centrale suivent une politique de gestion de leurs forêts basée sur un zonage de leur territoire forestier avec le plus souvent, une part largement dominante occupée par les concessions forestières industrielles. Par exemple, au Cameroun, ces dernières occupent environ 60% de la superficie forestière. Or, le système de concessions forestières a malheureusement souvent mené à l'échec en matière de gestion et de conservation durable des forêts. L'expérience tirée d'autres parties du monde indique que l'ouverture des forêts à l'exploitation industrielle conduit parfois à une déforestation massive, ne permettant nullement de générer localement de véritables retombées économiques et sociales.

La République Démocratique du Congo (RDC), elle aussi, connaît actuellement des changements rapides concernant le cadre légal et administratif de son secteur forestier. Le gouvernement développe les mesures d'application du nouveau code forestier promulgué en 2002. Pourtant, il semble que le pays suive le chemin de la mise en place d'un système de concessions de grande envergure géographique. Or, ces forêts, estimées à 135 millions d'hectare, représentent 50% des forêts pluviales humides africaines et 7% des forêts tropicales du monde.¹ L'absence d'un cadre strict relatif à leur exploitation et un manque de contrôle sur la durabilité de leur gestion constituent donc de graves risques pour le futur de ces forêts.

C'est pourquoi, les auteurs de ce rapport pensent qu'il est temps d'examiner de plus près le système de concessions d'exploitation industrielle de la forêt et d'analyser s'il constitue l'approche la plus efficace pour une gestion durable des forêts africaines. Dans un esprit constructif, ils proposent une série de recommandations concernant l'amélioration des politiques de gestion des forêts du Bassin du Congo.

Objectif général du rapport

Ce rapport aborde les questions liées à la durabilité et aux impacts du système des concessions d'exploitation industrielle de la forêt dans plusieurs pays d'Afrique centrale et ailleurs. Basé sur la contribution d'experts de différents milieux (ONGs, organisme de recherche, gouvernement), ce rapport vise à attirer l'attention des décideurs nationaux et des représentants de la communauté internationale sur ces questions. Il tente de souligner les pièges du système dans lesquels divers pays sont tombés, ainsi que les solutions politiques qui ont été trouvées pour les éviter ou y remédier.

¹ FAO (2001) Governance principles for concessions and contracts in public forests. FAO Forestry Paper 139.

Par ce rapport, les auteurs souhaitent :

- lancer un débat constructif sur la question de la durabilité du système de concessions forestières en Afrique ;
- s'assurer que les initiatives et dialogues au niveau international, du type du processus adopté par l'Union européenne intitulé Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux, tiennent compte des failles connues du système actuel ;
- influencer directement des changements dans les processus politiques et réglementaires concernant l'exploitation forestière en Afrique centrale et, plus particulièrement en RDC.

CHAPITRE 1: VERS UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

Ce chapitre fournit une vue d'ensemble du cadre de gouvernance qui régit actuellement les forêts du Bassin du Congo ; il met en exergue ses lacunes et considère quelles mesures doivent être prises pour arriver à une bonne, ou tout au moins à une meilleure, gouvernance forestière dans la région.

Les forêts du Bassin du Congo relèvent d'un cadre législatif complexe à l'échelle nationale, régionale et internationale, comme l'explique l'article 1.1 de Stuart Wilson. Ce recueil de déclarations et de lois renferme des principes sensés, par exemple, pour ce qui concerne la durabilité écologique et la reconnaissance des droits traditionnels aux terres et aux ressources, tout particulièrement au niveau international. Toutefois, bien souvent ces principes ne se retrouvent pas dans la législation nationale ou dans l'action des pouvoirs publics. A l'échelle régionale et nationale, de nouveaux processus permanents visant à améliorer la gouvernance forestière ont permis de faire des progrès, par exemple, en encourageant une plus forte participation et une transparence de la gestion forestière et la prise en compte d'une gamme plus vaste de valeurs forestières, dont certains exemples sont présentés dans l'article 1.2 de James Mayers. Toutefois, la situation actuelle n'a pas encore fait l'objet d'un examen critique suffisant de sorte que le statu quo reste dans une large mesure incontesté et certaines questions demeurent très peu abordées. En particulier, le cadre actuel n'accorde que très peu, voire aucune, reconnaissance aux droits des communautés dépendantes des forêts, et en particulier, ceux des populations autochtones. Malgré l'existence de nombreuses déclarations internationales sur les droits des peuples autochtones, ceux-ci n'ont pas été traduits dans une législation ou dans des pratiques nationales efficaces, comme le montrent respectivement Dorothy Jackson et Cath Long dans les articles 1.3 et 1.4.

Tous les articles présentés ici soulignent la nécessité de remettre en question de façon plus systématique le cadre de gouvernance existant, basé comme il l'est sur un système d'aménagement forestier qui à ce jour n'a guère réussi à atteindre les objectifs politiques déclarés et ils insistent sur le besoin d'élaborer des solutions plus novatrices et plus radicales. De fait, les auteurs s'accordent pour dire que, pour améliorer la gouvernance, ce n'est pas une meilleure application de la législation actuelle qui s'impose, mais plutôt un processus de révision et de réforme. Ce processus devra reconnaître le rôle que le secteur forestier joue dans la politique et, en particulier, son rôle dans le clientélisme politique et la corruption, comme le souligne l'article 1.5 de Simon Counsell et Arnaud Labrousse.

Les auteurs plaident pour une plus grande transparence et pour une participation libre et équitable à la gestion forestière. Ils mettent aussi en exergue le besoin de sécuriser les droits d'occupation foncière des communautés, car une gouvernance forestière efficace nécessite la reconnaissance et la négociation équitable des droits et prétentions aux ressources et aux terres forestières.



La reconnaissance des droits d'usage territoriaux des communautés locales est un élément crucial pour une meilleure gouvernance : la cartographie communautaire constitue l'un des moyens permettant de les appréhender. Cath Long

1.1 LES PROCESSUS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX FORÊTS EN AFRIQUE CENTRALE

STUART WILSON, FORESTS MONITOR, ROYAUME-UNI

Cette section du rapport propose une revue sommaire des principales initiatives internationales relatives à la gestion des forêts, de leur fonctionnement et de leur contribution à l'amélioration des politiques nationales dans le Bassin du Congo. Ce travail ne vise pas une description complète et exhaustive de ces initiatives mais se destine à les présenter dans le cadre de la revue générale du système des concessions industrielles d'exploitation forestière et de leur application dans le Bassin du Congo.

Le FNUF

Le Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF) a été créé durant l'année 2000 par le Conseil Economique et Social des NU (ECOSOC). Il s'agit de la dernière initiative en date depuis l'avènement du débat multilatéral sur les politiques forestières qui débuta en 1994, suite à la Conférence des NU sur l'Environnement et le Développement (CNUED-Rio 1992). Le FNUF est reconnu tant par les gouvernements que les institutions des NU comme le forum mondial de plus grande envergure concernant les processus de discussion autour des politiques forestières ainsi que l'échange d'informations entre les parties prenantes du débat. Le FNUF et les autres forums qui l'ont précédé ont permis aux délégations gouvernementales de discuter et de négocier divers textes généraux et recommandations sur de nombreux sujets. Malgré une prise de conscience générale de la faiblesse de ces textes, aucune décision ne fut cependant prise pour mettre en œuvre de véritables conventions sur les forêts qui puissent avoir force exécutoire. Le FNUF a également favorisé la mise en place de groupes de travail au sein des pays membres, ce qui a permis d'aborder des sujets plus spécifiques et propres aux particularités et préoccupations régionales. Toutefois, les recommandations issues de ces conférences intersessionnelles ne

furent pas ensuite suivies ou prises en compte de manière satisfaisante par le FNUF. L'une des réussites du FNUF a été la création en 2001 du Partenariat de Collaboration sur les Forêts (CPF) qui est une alliance inter-organismes qui a augmenté la coopération et la coordination entre les institutions des NU en lien avec les forêts.

Outre la question de la nature non contraignante des accords négociés lors des séances du FNUF, les activités de ce forum restent limitées en raison de la faiblesse des gouvernements à mettre en œuvre ces engagements et l'absence d'une procédure favorisant leur application ; de l'inexistence d'un mécanisme propre de financement ; et de la trop rare notification volontaire des engagements conclus qui ne font d'ailleurs pas l'objet d'un suivi systématique. Au final, le FNUF n'a jamais permis de conclure de véritables normes de référence sur la gestion des forêts qui puissent être suivies. Le caractère trop général des sujets abordés, ignorant les particularités régionales, y a sans doute contribué.

La RDC a participé aux sessions du FNUF en 2004 où elle a défini des Points Focaux Nationaux (personnes-références des agences gouvernementales auprès du FNUF), rédigé en collaboration un Rapport National, et délégué un représentant national lors des réunions relatives à l'Afrique et au Bassin du Congo.

La Convention sur la Biodiversité

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) a été négociée et signée à la CNUED en 1992. Elle correspond à un traité ayant force exécutoire, qui est accompagné par un mécanisme multilatéral de financement (le FEM ou Fond Mondial pour l'Environnement). Elle met en œuvre des groupes de travail scientifiques et techniques qui ont permis

l'élaboration de plusieurs « programmes de travail » dont un s'est porté spécifiquement sur les forêts. La Convention a également facilité et financé la préparation de « stratégies nationales pour la biodiversité » et de « programmes d'action » pour un grand nombre de pays membres, ce qui constitue sans doute sa contribution la plus effective à ce jour. La CDB est enfin dotée de plusieurs processus permettant la notification des recommandations, une consultation et une discussion actives, le développement de stratégies et de plans d'actions ainsi que d'indicateurs pour leur évaluation.

Si la CDB concentre ses efforts sur la mise en place de nombreuses réunions et conférences destinées à la négociation de textes, elle reste cependant dépourvue de mécanismes visant leur mise en application. Les « stratégies nationales pour la biodiversité » comme les « programmes d'action » n'ont jamais été mis en œuvre de manière effective, ou l'ont été trop ponctuellement, tandis que le « programme de travail » sur les Forêts en particulier n'a pu bénéficier que d'un support logistique et financier minime de la part du secrétariat de la CDB. Les différents engagements relatifs aux forêts pris par les gouvernements au sein de l'arène de la CBD restent sans force exécutoire. Seuls quelques-uns sont appliqués spontanément, c'est-à-dire sans l'intervention d'une pression extérieure comme celle de la société civile. Finalement, bien que les processus de consultation mis en œuvre autour d'objectifs à atteindre et des moyens de leur évaluation soient utiles et encouragent un véritable dialogue multilatéral, la CDB reste mal équipée pour permettre une action décisive sur des problématiques concrètes comme le commerce illégal de bois ou bien l'élaboration et la mise en application de normes strictes concernant la gestion des forêts à une échelle nationale ou régionale. La volonté politique de la part de chaque gouvernement reste la seule

garantie d'une véritable action sur le terrain. La CDB n'a jamais entrepris non plus de revue critique des différents modèles de gestion des forêts existants, ce qui aurait pu permettre, le cas échéant, de cibler et promouvoir ceux qui semblent les plus favorables aux objectifs de la Convention.

La RDC a signé et ratifié la CDB, identifié des Points Focaux Nationaux, soumis deux Rapports Nationaux (1998, 2001) et a développé une Stratégie Nationale pour la Biodiversité (1998, 2002). Cependant, elle n'a par exemple jamais soumis de rapport relatif à la mise en application de son « programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts ». Lors d'une enquête d'évaluation, il est apparu que les actions nationales sont finalement restées extrêmement limitées.

L'OIBT

L'organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) a été conçue dans l'objectif de superviser la mise en œuvre de l'Accord International sur les Bois Tropicaux (AIBT) qui fut d'abord négocié en 1983. Les objectifs premiers de l'AIBT et de l'OIBT ont toujours été la promotion du commerce du bois tropical mais cependant, aux termes d'un accord sur l'environnement, l'OIBT s'attache également à la gestion durable des forêts tropicales. Elle est composée majoritairement de représentants des pays membres producteurs (pays tropicaux en développement) et consommateurs de bois tropicaux (principalement des pays développés des zones tempérées). Elle collecte, rassemble et diffuse des données relatives à la production et au commerce des bois tropicaux, conduit des études et des projets de recherche-développement, héberge des réunions annuelles où sont établies et négociées les politiques, et supporte certains projets soumis par les membres producteurs. Depuis 1987, l'OIBT a financé plus de 700 projets et

activités, évalués à plus de 280 millions de \$ US. Les bailleurs principaux sont les gouvernements du Japon, de la Suisse et des Etats-Unis.

Bien que l'OIBT ait pris de grands engagements afin d'atteindre une gestion durable des forêts durant les deux premières décennies (comme l'objectif 2000 qui visait à ce qu'en 2000 l'ensemble des bois tropicaux sur le marché international provienne de sources durables), ces derniers ont échoué en raison de divisions internes et d'une volonté politique défailante. Cependant, il constitue le forum le plus suivi par une majorité d'acteurs du marché du bois tropical, et les membres producteurs y participent activement pour financer leurs projets. Ces projets, axés prioritairement sur le commerce et l'exploitation, ont récemment inclus d'autres thématiques comme l'établissement d'aires protégées, la réduction de l'impact environnemental de l'exploitation forestière, la participation des communautés locales, le commerce illégal et l'application des lois. Tandis que les agences gouvernementales constituaient traditionnellement les maîtres d'œuvre de ces projets, les ONG sont aujourd'hui parfois intégrées comme parties prenantes. L'OIBT a également organisé et sponsorisé des conférences multilatérales et régionales sur les politiques forestières, dont la certification et l'amélioration de l'application des lois forestières, et a contribué à ouvrir la voie à l'initiative FLEG (application des lois forestières et gouvernance).

Par son implication auprès des pays tropicaux et sa vocation de financement, l'OIBT présente les meilleures conditions pour être reconnue par les gouvernements des pays tropicaux et, par ce biais, permettre une véritable action sur le terrain. Cependant, en raison de son mandat porté sur le commerce du bois et son allégeance de longue date aux approches conventionnelles de la gestion forestière, elle ne constitue pas un

véritable moteur de changement et d'innovation en matière de gestion durable des forêts. En particulier, l'OIBT n'a jamais remis en question la capacité du modèle dominant d'exploitation forestière industrielle- à assurer une gestion durable ou équitable des forêts. Mais si l'OIBT peut de fait constituer une mise à l'épreuve de ce modèle dans sa capacité à atteindre effectivement ses objectifs, peu de progrès ont pourtant pu être réalisés.

La RDC, comme la plupart des autres pays du Bassin du Congo, est un pays producteur membre de l'OIBT.

La COMIFAC - Conférence des Ministres en Charge des Forêts de l'Afrique centrale

La COMIFAC a été créée à l'issue du Sommet des Chefs d'Etat d'Afrique centrale à Yaoundé où fut établie en 1999 la Déclaration de Yaoundé. En 2000, pour mettre à l'œuvre cette déclaration, les ministres en charge des forêts de la région ont adopté un Plan Régional de Convergence et créé la Conférence des Ministres en Charge des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC). La COMIFAC a pour mission d'harmoniser et de coordonner les politiques forestières et environnementales des pays membres et de superviser la mise en application du Plan de Convergence un programme stratégique d'intervention des Etats. Elle se définit elle-même comme « l'institution sous-régionale de référence en matière d'harmonisation des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale. Elle oriente, coordonne et prend des décisions sur les actions et initiatives sous-régionales dans le domaine de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers ». La COMIFAC est ainsi devenue un « point focal » auprès du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC).

Lors de la réunion ministérielle tenue en 2004 à Libreville, cette instance est devenue la « Commission des Forêts d'Afrique centrale » (avec le même acronyme). Lors de cette réunion, en vue de se doter d'un cadre juridique internationalement reconnu et de pouvoir prétendre à certains financements issus de la coopération internationale, fut adopté un « Traité sur la Commission des Forêts d'Afrique centrale ». Entre autres, le traité engage les états membres à « promouvoir et accélérer le processus d'industrialisation du secteur forestier » sans faire mention de principes de bonne gouvernance et de transparence dans le secteur forestier, des droits des peuples « indigènes », de bénéfiques pour les communautés locales, d'engagements vis-à-vis de la CDB, et de consultation préalable avec la société civile - ou les peuples forestiers. Certaines ONG furent très inquiètes, et avec raison, que le traité puisse entreprendre des démarches de telle nature, avant même d'entamer un processus de réforme de la législation forestière, de sa mise en application, du renforcement des capacités, de consultation, etc.

Au second sommet des Chefs d'Etat tenu à Brazzaville en 2005, le traité de la COMIFAC fut signé et le Plan de Convergence fut adopté. Dès lors fut décidé l'extension de l'exploitation industrielle dans le Bassin du Congo, en l'absence de toute évaluation de ce modèle dans d'autres pays d'Afrique ou du reste du monde.

La principale interrogation que nous portons en débat concerne la nature même des politiques faisant l'objet d'une harmonisation. En Afrique centrale, le modèle communément cité en matière de législation forestière est celui du Cameroun qui, comme l'explique l'encadré ci-dessous, a largement ignoré et laissé de côté les populations locales. Les politiques forestières en Afrique centrale nécessitent donc

une révision et une réforme avant leur harmonisation et leur application, afin d'éviter une dégradation des forêts aussi bien qu'une détérioration des conditions de subsistance des populations

Le modèle camerounais²

En 1994, avec le support de la Banque Mondiale, le Cameroun se dota d'une nouvelle loi forestière. Cette dernière visait l'amélioration de la transparence au niveau de l'allocation des concessions d'exploitation aussi bien que la régulation des taxes forestières. Elle créa également des dispositions juridiques au profit des communautés forestières. Cependant avec le recul, plusieurs analyses (dont certaines menées par le Département de l'Évaluation des Opérations de la Banque Mondiale) ont montré que ce projet fut mis en œuvre sans une réelle compréhension des forces socio-économiques en présence dans le secteur forestier.³ En particulier, les intérêts économiques personnels et les jeux de pouvoirs associés furent sous-estimés, tandis les populations locales ne furent pas représentées de manière satisfaisante.

Bien que l'intérêt grandissant accordé au secteur forestier soit le bienvenu, l'exploitation des forêts doit être re-définie dans un sens plus large que celle de l'exploitation industrielle et doit être capable d'intégrer -au débat et aux bénéfiques- les communautés locales qui dépendent de la forêt. Dans ce contexte, l'implication policière ou paramilitaire abordée dans le Plan de Convergence quant à la gestion des forêts reste pour le moins préoccupante.⁴

Le PFBC – Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo

Le PFBC a été lancé en 2002 lors du Sommet de Johannesburg (SMDD) dans le but d'apporter un soutien effectif à la gestion des

² Rainforest Foundation (2003) Forest Law Enforcement and Governance: Rights and Poverty Alleviation in the Congo Basin. ³ Essama Nssah, B. & J.J. Gockowski (2000) Cameroon: Forest Sector Development in a Difficult Political Economy. World Bank, Washington, D.C. ⁴ Rainforest Foundation (2005) Briefing note: Conference of Ministers on Forests of Central Africa (COMIFAC) "Plan de Convergence"

forêts du bassin du Congo et, en particulier, aux initiatives de conservation et de développement. Le PFBC est basé sur la Conférence de Yaoundé de 1999. Il a approuvé le Plan de Convergence de la COMIFAC et s'est donné l'objectif d'aider à sa mise en œuvre. Le PFBC a permis un partenariat entre les gouvernements et diverses institutions ; comme les USA, le Royaume-Uni et la France, l'Union Européenne, et en même temps la Banque Mondiale, l'OIBT et plusieurs autres partenaires dont certaines ONG internationales.

Les principales priorités du PFBC sont de : « procurer aux populations des moyens de subsistance durables à travers une bonne gestion des concessions forestières, une agriculture durable et des programmes d'écotourisme intégrés ; d'aider les pays à développer un réseau de parc nationaux effectif, d'aires protégées et de corridors biologiques ; d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles et forestières à travers un modèle de gestion communautaire ; ainsi que de combattre le commerce illégal de bois et renforcer les lois contre le braconnage ».

A ce jour, le PFBC a démontré quelques défaillances, notamment en ce qui concerne la prise en considération du point de vue de certaines ONG internationales, la consultation et l'implication de la société civile nationale - dont les populations indigènes-, ainsi que le renforcement des capacités des gouvernements et des ONG du Bassin du Congo.

Un autre programme visant un soutien financier aux initiatives nationales et régionales existantes dans le Bassin du Congo a été entrepris par la FAO à travers son initiative « Recherche de l'Excellence » lancée en 2001 grâce à un partenariat FAO / Pays-Bas. Ce dernier a été conçu dans le but d'identifier et de reproduire des modèles efficaces de gestion forestière. Toutefois, étant donné que ce

processus vise une évaluation des seuls projets existants, la possibilité de développer un modèle nouveau qui puisse s'éloigner des approches basées sur l'exploitation forestière industrielle, apparaît restreinte.

CEFDHAC - Conférence sur les Ecosystèmes des Forêts Denses et Humides d'Afrique centrale (ou Processus de Brazzaville)

La CEFDHAC a été lancée en 1996 sous les auspices de l'UICN en tant que forum de discussion permettant la consultation, la collaboration et l'échange entre les divers acteurs oeuvrant dans le Bassin du Congo. Son objectif est d'apporter une cohérence et une meilleure coordination entre les activités liées à la gestion et à la protection des forêts de la région. Elle regroupe 10 pays membres⁵. Elle est administrée par une Conférence des Ministres d'Afrique centrale ainsi que des Points Focaux Nationaux dans chaque pays. L'office de l'UICN en Afrique centrale, basée au Cameroun, sert d'agence de facilitation -de secrétariat- de la CEFDHAC. Le Processus de Brazzaville/CEFDHAC organise des conférences bi-annuelles où est réuni l'ensemble des parties.

En 2005, en coopération avec la COMIFAC, un comité de consultation des ONG a recommandé la création d'une délégation de représentants comme organe de consultation au sein même de la CEFDHAC. Cette délégation devrait être en charge du processus AFLEG - en permettant la mise en œuvre de la Déclaration Ministérielle de l'AFLEG mais devrait également conseiller la COMIFAC. Elle reflète une première étape dans la mise en œuvre la Déclaration Ministérielle de l'AFLEG de 2005.

Pourtant, il semble qu'aucune discussion menée sous l'égide de la CEFDHAC n'ait jamais questionné le bien-fondé des modèles

⁵ Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Congo Brazzaville, République Démocratique du Congo, Guinée Equatoriale, Gabon, Rwanda, Sao Tomé et Tchad.

conventionnels de gestion des forêts dans la région ou analysé leur défaillance quant aux bénéfices de développement escomptés. Il n'est donc pas certain que, aujourd'hui, la CEFDHAC ait véritablement tenu ses engagements.

Les processus FLEG en Afrique (AFLEG)

L'initiative pour l'application des lois forestières et la gouvernance en Afrique (AFLEG) est un processus analogue à celui mis en place en Asie en 2001. A la suite de réunions de préparation tenues en juin 2002, ce processus fut finalement adopté lors d'un sommet ministériel tenu à Yaoundé en octobre 2003, en se soldant par une Déclaration Ministérielle.

Le processus a débuté par le constat de la défaillance de la gouvernance des forêts et de l'application des lois, considérée comme un frein pour permettre aux pays d'atteindre un développement économique durable ainsi qu'un niveau d'équité sociale et de protection de l'environnement acceptable. Au niveau international, les gouvernements ont ainsi commencé à reconnaître les coûts de l'exploitation illégale du bois associée au commerce illégal et à la corruption dans le secteur forestier.

La déclaration mentionne « que dans la plupart des pays africains, certaines lois du code forestier sont inadaptées aux conditions actuelles et, dans certains cas, sont défavorables aux intérêts des plus pauvres ». Elle assume également qu'il est nécessaire d'opérer un changement qui permette de « considérer les intérêts des différents groupes qui composent la société au moment de l'élaboration des législations forestières, en incluant les lois coutumières et certaines pratiques traditionnelles comme la chasse ».

La volonté politique provoquée par cette réunion ministérielle s'est ensuite diffusée au sein des forums régionaux comme la COMIFAC, jusqu'à leurs programmes de travail. En mai 2004, d'après le site de la Banque Mondiale, un groupe de soutien de l'AFLEG, composé de gouvernements producteurs, consommateurs et donateurs, a été établi dans le but de maintenir cet engouement dans l'exécution de la déclaration ; pourtant, deux ans après, peu de résultats concrets peuvent être observés.

Le projet cité concerne également le modèle des concessions d'exploitation, et plus particulièrement lorsque ce dernier est mis en œuvre dans des conditions de faible gouvernance. Cette position est exprimée clairement dans la Déclaration Ministérielle et constitue l'un de ses fondements. Une question subsiste toutefois : le groupe de soutien de l'AFLEG ainsi que les gouvernements possèdent-ils la capacité d'analyser la situation avec objectivité et pragmatisme et de promouvoir un cadre juridique alternatif quant à la gestion des forêts. Pour cela, ce processus devrait inclure une recherche de fond, articulée étroitement avec les programmes de travail d'autres initiatives.

L'initiative FLEGT de l'Union Européenne

Lors de la rencontre entre le gouvernement britannique et les parlementaires camerounais en 2005, il fut décrété que « l'initiative FLEGT de l'UE correspond au principal mécanisme actuel de coordination par lequel les gouvernements des états membres de l'Europe peuvent intervenir sur les problèmes de gestion des forêts auprès des pays en développement producteurs de bois ».⁶ Lors d'un discours tenu à Chatham House à Londres en 2006, le ministre britannique du développement, Hilary Benn, annonça également que « le nouveau plan d'action européen sur l'application

⁶ Chatham House briefing on visit to UK by Cameroonian Parliamentary delegation (2005). Disponible à : <http://www.illegal logging.info/events/Tropical Forest Governance Meeting notes August 05.pdf>

des lois forestières, la gouvernance et le commerce aidera à maîtriser l'exploitation illégale en RDC »⁷. Pourtant, à ce jour, aucune disposition concrète n'a encore été prise.

En tentant de réduire le marché du bois produit de manière illégale, c'est-à-dire en rendant ces activités moins lucratives, l'initiative FLEGT peut ainsi espérer améliorer concrètement la situation. La mise en place d'un programme en RDC est aujourd'hui attendue. Si les leviers de la gouvernance sont utilisés de manière adéquate, c'est-à-dire qu'une véritable politique soit instaurée pour contrecarrer la pauvreté et que les lois promulguées soient l'objet d'une réelle application, nous pouvons espérer de véritables résultats.

Toutefois, l'initiative FLEGT ne prend pas en compte l'exploitation « légale » et son caractère plus ou moins durable. Cette problématique, qui avait déjà été abordée précédemment, ne pourra pas être résolue à travers les « accords volontaires de partenariats » de FLEGT ni par d'autres « solutions techniques » qui sont basées sur des modèles conventionnels d'exploitation. Dans ce cadre, il reste primordial de s'assurer que le processus FLEGT n'accorde pas de légitimité au commerce de bois légal mais non durable et n'ignore pas non plus les droits des populations locales.

Synthèse

Cette première présentation est dédiée aux principaux forums relatifs aux politiques internationales et intergouvernementales ainsi qu'aux politiques initiées et mises en œuvre au niveau régional (i.e. dans le Bassin du Congo).

D'un point de vue général, il apparaît que le FNUF, la CDB et l'OIBT résistent à l'innovation et au changement, et opèrent de manière peu effective. En particulier, ils ne portent qu'un

intérêt limité aux réalités locales et oeuvrent selon une approche globalisante. A l'exception des projets de l'OIBT, ils n'ont pas de vocation exécutive et ne s'accompagnent pas de mécanismes de financement ; les gouvernements africains n'ont donc qu'un intérêt limité à en être partie prenante. Ces gouvernements possèdent également le choix de ne pas suivre les recommandations et les engagements de ces forums car ces derniers résultent en général de consensus très larges pouvant même leur paraître totalement « extérieurs ». Toutefois, ces forums internationaux ont engendré toute une batterie d'engagements et de recommandations pour la plupart sans force exécutoire- qui pourraient se solder par des réussites significatives et attirer des soutiens extérieurs importants si une place significative leur était accordée dans les processus régionaux.

Quant à elles, les initiatives propres au Bassin du Congo sont, pour la plupart, le fait d'un petit groupe de pays et ciblent des problématiques bien plus spécifiques. Elles sont plus aptes à profiter d'un soutien local, mais aussi de fonds extérieurs et, par cela, à atteindre efficacement leurs objectifs. Cependant, les gouvernements tendent généralement à résister au changement et à reproduire les mêmes modèles conventionnels qui leur permettent de continuer à percevoir les rentes forestières (pour des profits privés ou étatiques). Il semble que l'attrait des financements extérieurs joue ici un rôle essentiel dans la motivation politique des gouvernements. Lorsque ces initiatives peuvent bénéficier de sources significatives de financement et se réaliser en étroite collaboration avec d'autres parties ou d'autres processus, la dynamique de changement, d'innovation et d'action peut alors être théoriquement optimisée.

Cette analyse montre également que deux processus sont particulièrement porteurs de résultats, surtout s'ils agissent en synergie : la COMIFAC, car elle est basée sur des une

⁷ Department for International Development (2006). Speech by the Minister for Overseas Development, Chatham House, 23rd February 2006, London.

participation et des engagements gouvernementaux forts ainsi que sur un traité officiel ; et le PFBC, car il apporte d'importants soutiens financiers extérieurs et favorise la mise en œuvre des engagements de la COMIFAC. Ce partenariat réussi semble malheureusement répliquer le même modèle de gestion forestière qui n'est pas en mesure de générer un véritable développement dans les pays où subsiste un mauvais schéma de gouvernance. Par le financement de ces initiatives, les bailleurs ont ainsi cautionné des modèles politiques conventionnels, sans mener d'analyse critique du système de concessions d'exploitation forestière et avoir la certitude que ces initiatives peuvent contribuer à une gestion durable des forêts ou à réduire la pauvreté.

La pression locale et le soutien de la société civile, associés à la contribution des bailleurs et des organismes internationaux, sont des facteurs clefs de la réussite de ces initiatives régionales menées autour du partenariat COMIFAC/PFBC. De même, la transparence et la participation, comme le suivi de leur mise en œuvre, sont des conditions *sine qua non*. Mais, jusqu'à présent, ces aspects sont restés défaillants. Ces initiatives n'ont pas non plus adopté assez efficacement les engagements pris par les gouvernements dans les divers forums internationaux, et n'ont pas été suivies de manière assez rigoureuse pour permettre leur amélioration. A moins que ces défaillances ne soient corrigées, ces initiatives ne pourront pas engendrer de véritables changements dans la gestion des forêts.

Pour l'ensemble de ces processus, il existe donc un alignement entre des gouvernements sans volonté politique réelle de changer un modèle de gestion qui fonctionne dans l'intérêt des élites politiques et économiques, et un grand nombre d'agences internationales de financement qui ne sont pas non plus disposées à promouvoir de véritables solutions novatrices -qui peuvent

d'ailleurs parfois déjà exister. Pour certains leaders africains et haut fonctionnaires, les concessions d'exploitation forestière constituent un moyen de : convertir des biens publics en richesses personnelles ; acheter des partenaires ou des opposants politiques ; pacifier des rebelles et des contestations militaires ; ou encore financer des campagnes électorales. Jusqu'alors, la communauté internationale n'a jamais mené de véritables actions contre les coupables. Par exemple, certains ont récemment démontré qu'au Gabon, le président Bongo et sa famille, ainsi que la plupart des premiers ministres du gouvernement, possèdent des concessions d'exploitation pour lesquelles ils ne règlent pas leurs taxes ou encore opèrent illégalement.⁸ Ce type de problème de gouvernance ne peut être maîtrisé que par des actions politiques volontaires émanant d'un haut niveau de décision et visant à faire face aux élites africaines les plus retranchées. Les élites comme le président Biya ou Bongo, ou leurs héritiers politiques, devront ainsi être mises à l'épreuve dans l'exercice de la réforme de leurs lois et de leur amélioration, dans un souci de transparence et d'efficacité. Cette défaillance des deux parties alimente le *statu quo* où les mêmes modèles de politique forestière sont répliqués dans un environnement de faible gouvernance et donc sans véritable succès.

Si, réellement, les gouvernements et les bailleurs désirent atteindre les objectifs inscrits dans les divers engagements et autres déclarations précédemment évoqués, il serait souhaitable que le partenariat COMIFAC/PFBC puisse se doter d'un espace politique suffisant et supporter le financement d'une évaluation participative et critique du système des concessions d'exploitation forestière industrielle (c'est-à-dire sa contribution au développement des pays concernés). A l'heure actuelle, la RDC ne devrait pas opter pour le Plan de Convergence car il favorise un modèle de développement inadapté pour un tel pays dont la législation forestière est encore à ses premiers stades de (re-)construction.

⁸ Gouvernement du Gabon (2005) *Listes des Permis Forestiers Concernés*, Ministère de l'Economie des Finances, du Budget et de la Privatisation, Ministère de l'Economie Forestière des Eaux, de la Pêche, de l'Environnement, l'Union, Libreville, 5 mars 2005.

1.2 L'IMPORTANCE D'UNE BONNE GOUVERNANCE POUR LA RÉALISATION DES POLITIQUES FORESTIÈRES DURABLES

JAMES MAYERS, IIED, ROYAUME-UNI

Les systèmes politiques efficaces et équitables, qui protègent et investissent dans les citoyens d'une nation et l'environnement, ont, de longue date, rarement pu être menés à terme par la société. De nos jours, les débats autour d'une « bonne politique » se focalisent souvent sur les notions de « gouvernance » et de « transparence ». L'attention récemment accordée aux forêts au niveau international a porté ces notions au premier plan des débats dans ce domaine.

Encadré 1 : Gouvernance et forêts : définitions autour d'un « concept » flou.⁹

La gouvernance est traditionnellement reconnue pour être un terme très proche de celui de « gouvernement ». Il pourrait se traduire plus ou moins par « ce que les gouvernements entreprennent ». Au cours de la dernière décennie, le terme de gouvernance est devenu très fréquemment employé dans de nombreux contextes aussi bien dans les sociétés qu'au sein des organismes individuels. Une des définitions les plus simple de la gouvernance est « l'art de diriger les sociétés et les organismes de direction ». Une autre définition allant plus loin dans sa dimension sociétale est la suivante : « Les traditions, les institutions, et les processus qui déterminent comment le pouvoir est exercé, comment les citoyens sont consultés et comment les décisions sont prises en ce qui concerne les questions publiques ».¹⁰

La bonne gouvernance relève clairement de l'obtention d'une gouvernance qui fonctionne bien, mais, comme une gouvernance « comme il faut » dépend en grande partie de l'adéquation avec les normes et valeurs culturelles de chaque société ou organisme, un modèle universel de bonne gouvernance a une crédibilité limitée. L'Organisation des Nations-

Unies a suggéré que certaines normes et valeurs universelles soient adoptées et a édité à cet effet une liste de critères de bonne gouvernance :¹¹ participation, transparence, clarté rédactionnelle, orientation consensuelle, capitaux propres, efficacité et efficacité, responsabilité et vision stratégique. La notion de bonne gouvernance présente l'avantage, pour certains, d'offrir la possibilité d'un discours impartial sur les politiques menées.

La bonne gouvernance forestière est un terme qui a évolué de façon similaire à celui de gouvernance au sens propre. Il est issu et a été mis en avant suite à de nombreux débats sur la décentralisation, la corruption et l'exploitation illégale. Cette notion prend un sens différent selon les différents intervenants et il existe peu de tentatives en vue d'une définition consensuelle. Par exemple, l'AFLEG (Africa Forest Law Enforcement and Governance) dans sa déclaration ministérielle de 2003, ne s'essaye pas à une telle définition. Le *Forest Governance Learning Group*, dirigé par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement, travaille sur la définition fonctionnelle d'une bonne gouvernance forestière « les décisions et les actions qui franchissent les obstacles et instaurent la politique et les systèmes institutionnels permettant le succès de la sylviculture locale »

Une « bonne gouvernance forestière » est clairement nécessaire pour que fonctionne le système des concessions forestières. Les concessions forestières couvrent des quantités importantes de terres et de ressources d'une société donnée, ressources qui sont remises à des tiers pour une longue période et dont nous devons nous assurer qu'elles sont en de bonnes mains. Pourtant la mise en pratique de la théorie de la bonne gouvernance forestière au niveau local reste généralement une perspective éloignée. Ainsi le système des concessions, principal objet de cette gouvernance, représente

⁹ IIED (2004) *Forest governance learning group: Update December 2004*. IIED, London. ¹⁰ *Institute on Governance* (2005) <http://www.iof.ca/> ¹¹ UNDP (1999) *Human Development Report 1999 - Globalisation with a Human Face*. United Nations Development Programme, New York.

un capital social qui est, généralement, géré de façon sous optimale. En réalité, la gouvernance pour l'accès et le contrôle des ressources forestières n'a aucun rapport avec la situation exposée par les gouvernements. Les règlements et les mandats institutionnels formels définissent et garantissent rarement les conditions d'accès et d'utilisation des ressources conformément à la législation, mais créent des occasions pour négocier ou maltraiter celles-ci. L'application discrétionnaire des lois et des règlements fournit des possibilités de recherche de rétribution monétaire et politique, la conversion des forêts publiques en richesse privée étant un exemple typique de ces pratiques.

Souvent, c'est le manque de connaissance des populations sur leur droits de propriété et d'usage qui fournit la possibilité aux autorités locales de définir des pratiques courantes comme illégales en dépit de ce qui est inscrit dans les documents officiels.¹² Tandis que la gamme des institutions qui jouent un rôle important dans les vies des personnes pauvres est vaste, les personnes pauvres sont souvent exclues de toute participation à la démarche de gouvernance. Elles sont traitées avec dédain par les institutions et ont peu de défenses face à l'injustice, la criminalité, les abus et la corruption des institutions,¹³ y compris face à l'allocation de droits d'abattage ne respectant pas les procédures et réglementations officielles.

Pourtant de telles situations sont de plus en plus remises en cause. La fragilité des économies a diminué la capacité des leaders à résister au mécontentement public en ce qui concerne l'utilisation du patrimoine d'Etat, et les organismes civiques sont devenus plus efficaces dans leurs demandes pour une meilleure prise en compte des ressources et des responsabilités publiques. L'amélioration de la justice pour la gouvernance forestière fait

l'objet d'une attention de plus en plus grande.¹⁴ Il y a beaucoup à apprendre des systèmes pratiques de gouvernance, souvent mal connus et faiblement relayés, que l'on trouve dans le fonctionnement quotidien de certaines institutions travaillant sur le terrain : départements des forêts, ONG, projets portés par des donateurs privés, gouvernements locaux, entreprises et communautés.¹⁵

Les défis sont énormes mais certains pays font des progrès en matière de gouvernance forestière

Ces dernières années, des progrès ont été observés dans le développement de la gouvernance forestière. Le débat sur les politiques nationales et leurs mises en oeuvre tend maintenant à impliquer de multiples parties prenantes et associations, et non plus simplement le gouvernement et certaines élites. Dans beaucoup de pays, les objectifs des politiques, se sont élargis pour dépasser la notion de forêt comme simple ressource de bois de construction ou réserve de terres pour le développement, et prendre en compte un éventail plus large de marchandises et services forestiers en intégrant les besoins des parties concernées. Dans certains pays, les communautés dépendantes de la forêt commencent à faire valoir leurs droits, pour leur permettre de devenir des gestionnaires efficaces de forêt. Dans le même temps, et au cours des trois dernières années en particulier, l'amélioration de la gouvernance forestière a été identifiée comme un objectif souhaitable dans les arènes internationales. La déclaration ministérielle de l'AFLEG est particulièrement remarquable comme signe de progrès. Ces initiatives ont fourni jusqu'à présent seulement les bases politiques, il reste encore un long chemin à parcourir.

¹² Mayers, J. et al. (2005) *Forest governance and social justice: practical tactics from a learning group approach in Africa. Proceedings of the 17th Commonwealth Forestry Conference. 29 February to 5 March 2005, Colombo, Sri Lanka. Forestry Commission, UK.* ¹³ Kaimowitz, D. (2003) *Forest law enforcement and rural livelihoods. International Forestry Review* 5(3): 199-210 ¹⁴ Colchester, M. (2004) *Justice in the forest: rural livelihoods and forest law enforcement.* CIFOR, Bogor (Unpublished draft); Kazoora, C. & J. Carvalho (2005) *Forestry justice: combating illegality for forest linked livelihoods in Uganda.* Sustainable Development Centre, Kampala & IIED, London. ¹⁵ Mayers, J. et al. (2001) *Forestry tactics: lessons from Malawi's National Forestry Programme.* IIED, London; Sithole, B. (2002) *Where the power lies: multiple stakeholder politics over natural resources. A participatory methods guide.* CIFOR, Bogor.

Encadré 2 : Le challenge de gouvernance forestière en Ouganda, au Ghana et au Mozambique

Ouganda - Dans l'ensemble positif, le processus de décentralisation a permis de relever quelques-uns des plus grands défis de gouvernance forestière. Certains cas de corruption bien connus, liés au commerce du bois ont permis d'examiner comment s'attaquer de façon pratique à la corruption dans le secteur forestier et améliorer les moyens d'existence durables grâce à une meilleure utilisation du système juridique. Les propositions faisant actuellement l'objet d'une attention particulière sont les suivantes : une amélioration du système de traçabilité du bois, une recherche d'une plus grande efficacité du flux d'informations, une meilleure intégration de la sylviculture au sein du code pénal, la mise en place d'un système, léger mais efficace, de compte rendu local et de réponse rapide à la source de production et dans la chaîne commerciale domestique, et un plus fort système d'adhésion et de responsabilisation à un code professionnel de la sylviculture.¹⁶

Ghana - Au cours des trois dernières années, le secteur forestier du Ghana a fait l'objet de grandes innovations institutionnelles : l'adjudication concurrentielle pour l'utilisation de bois de construction a finalement porté ses fruits ; les prix des droits de coupe ont commencé à refléter les prix du marché ; un nouveau système de traçabilité est en cours ; les mécanismes de partage des bénéfices se sont améliorés ; des centres de services aux consommateurs de la sylviculture ont été installés dans beaucoup de zones ; et les forums locaux sur les forêts ont commencé à être efficaces. Pourtant des problèmes persistent et menacent de porter préjudice à tout cela. Les flagrants délits et la mauvaise application de la loi forestière ont créé une situation où presque toute l'utilisation de bois au Ghana est illégale et la perte de revenu pour

le gouvernement est estimée à 100 millions de dollars par an. Ceux qui font fi de la loi et qui sur exploitent la forêt sont assis sur une bombe à retardement prête à exploser au niveau communautaire. Les communautés ont perdu la confiance qu'ils accordaient aux exploitants et le gouvernement menace de prendre les choses en mains.¹⁷

Une alliance se forme entre les nouvelles voix de la société civile dans le secteur forestier et des individus clés de la Commission des forêts, du Parlement, du Ministère et du secteur privé. Elle appelle à une renégociation parmi les parties concernées afin d'éviter une crise majeure et tirer avantage des avancées déjà réalisées. Ceux impliqués ont porté l'information jusqu'au domaine public, en préparation à un processus national de forum sur la forêt en 2005 et ont encouragé et engagé le débat politique sur les solutions potentielles.¹⁸

Mozambique - Le Forum national sur la forêt est maintenant devenu une réalité au Mozambique et a permis le développement d'idées que le programme sectoriel prévalent, ProAgri, peut maintenant mener de l'avant. La réconciliation d'approches très différentes utilisées dans le développement de nouvelles politiques en matière foncière et forestière a pris une grande importance.¹⁹ Le développement de la nouvelle loi foncière s'est fait dans le cadre d'un processus impliquant fortement les communautés rurales marginalisées et un nouveau processus est maintenant en place grâce auquel les communautés peuvent enregistrer leurs droits, définir leur groupe et devenir une personne légale. En revanche, le développement de la loi forestière s'est déroulé de façon beaucoup plus directive et la confusion est grande maintenant quant à la façon dont les communautés peuvent obtenir des droits sur la forêt. Le danger existe de voir les communautés se désengager de leur rôle de

¹⁶ Kazoora, C. & J. Carvalho (2005) *Forestry justice: combating illegality for forest linked livelihoods in Uganda*. Sustainable Development Centre, Kampala & IIED, London. ¹⁷ Arthur, E. & C. Brogan (2005) *Assessment of the impacts of local forest institutions on livelihoods and forests in Ghana. Forest Sector Development Project*, Accra & IIED, London. ¹⁸ Danso, E. & K. Opoku (2005) *Impacts and legality of forest utilisation permits in Ghana*. Civic Response, Accra and IIED, London. ¹⁹ Macqueen, D. & A. Bila (2005) *Gleanings on governance: learning from a two year process of forest policy support to ProAgri*, Mozambique. IIED, London.

gardien si le Forum national pour la forêt ne parvient pas à instaurer des mécanismes pratiques leur donnant des responsabilités et des droits.²⁰

La bonne gouvernance, une conséquence pas une condition préalable à une action efficace

Dans la littérature récente sur la gouvernance et son influence sur la planification macro-économique, le message commun est que la transparence et la bonne gouvernance sont les conditions clés pour toutes les avancées positives à venir. Pourtant un survol de l'histoire de nombreux pays développés, montre comme exemple de bonne gouvernance, que les facteurs désormais considérés comme des conditions préalables au développement en étaient en fait des conséquences.²¹ Cela devrait nous donner des raisons d'être méfiants à l'égard des tentatives visant à instaurer un système rigoureux d'attribution des concessions forestières, de management et de surveillance, dans des conditions où, la capacité de les mettre en oeuvre est relativement faiblement développée.

Transparence et communications, une thématique toujours en construction

La transparence est aussi une conséquence, et non une condition préalable, de l'efficacité de l'action de gouvernance. Améliorer la génération, l'accès et l'usage d'informations sur les droits, les usages et les demandes concernant la forêt, constitue probablement la meilleure voie pour relever les défis environnementaux visant à une bonne gouvernance. Que les systèmes de concessions forestières soient mis en place ou non, de telles informations sont vitales. Les citoyens ont besoin de savoir qui et comment sont utilisées leurs ressources, mais aussi comment ils peuvent obtenir des changements en cas de problème. Pour cela, il est nécessaire de

permettre aux institutions locales d'améliorer leurs capacités à fournir des informations plus utiles : sensibilisation au droit, médiation, conseils et programmes d'assistance.

Employer des leviers forestiers pour réformer, dans le bon sens

La plupart des problèmes de gouvernance et de foresterie sont perçus comme étant des problèmes de gouvernance affectant le secteur forestier plutôt que des problèmes de gouvernance forestière. Une plus grande importance devrait être accordée aux efforts visant à accroître l'équité et la responsabilisation dans les décisions affectant le secteur forestier, ainsi qu'aux efforts reconnaissant les avantages et « leviers » qu'offre le secteur forestier pour contribuer à cette réforme plus large. Les travaux menés dans le secteur forestier montrent l'importance de respecter un ordre logique pour l'amélioration de la gouvernance par exemple il est nécessaire de garantir les droits fonciers, sinon les utilisateurs de la terre sont peu motivés pour collaborer entre eux ou avec l'état. Les systèmes de concessions forestières peuvent être considérés comme relativement « avancés », ou comme ayant été mis en oeuvre prématurément, en ce qui concerne l'ordre d'attribution des droits. Ils ne sont susceptibles de bien fonctionner que s'ils sont soutenus par les droits, les prises de responsabilités et les relations institutionnelles permettant leur bon fonctionnement, ce qui n'est pas le cas actuellement.

La « vraie politique » du bois

Dans une grande partie du Ghana et du Cameroun, et dans quelques régions d'Ouganda et du Mozambique, la manière dont les forêts sont gérées à l'heure actuelle dans le cadre du système des concessions conduit à l'absence de cohésion sociale et à l'anarchie. Au Ghana, il n'est pas surprenant que les communautés de la forêt tolèrent les coupeurs de bois illégaux quand les grandes compagnies d'exploitation de

²⁰ Johnstone, R. *et al.* (2005) *Forestry legislation in Mozambique: compliance and the impact on forest communities*. Terra Firma, Maputo and IIED, London.

²¹ Grindle, M. (2002) *Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries*. Kennedy School of Government, Harvard University.

bois opèrent illégalement en violant les droits des communautés.²² Le bois ne constitue pas la plus grande source de revenu mais elle peut être la plus accessible pour le financement des partis politiques. En effet, les revenus du bois peuvent être utilisés comme caisses noires politiques, ce qui est représenté à la fois une menace actuelle et une opportunité politique potentielle, si par exemple les parlementaires exigent la responsabilité des agences forestières.

Faire se rencontrer les gens qui peuvent faire changer les choses

Il est clair que l'usage du droit d'informations à travers une presse disposant d'une certaine liberté et quelques stations de radio privées pourrait faire des merveilles. Il existe souvent un groupe de partisans du changement (même dans des situations institutionnelles apparemment insurmontables) et leur influence peut être beaucoup plus importante que leurs nombres. Il y a beaucoup de liens qui peuvent être tissés entre ces individus en employant des tactiques astucieuses. En dépit du fait que le personnel forestier est souvent accusé de connivence, il reste le point de contact préféré du public en quête de justice en Ouganda.²³ Au Mali, les agents forestiers étaient perçus, il y a dix ans, comme les instruments de répression de l'Etat dans les zones rurales les plus courants mais aujourd'hui cette tendance s'est inversée.²⁴

Défaire les nœuds légaux autour des communautés et entreprises locales

L'exploitation forestière semble être plus réglementée que la plupart des secteurs. Presque toutes les initiatives que veulent entreprendre les populations locales sont illégales. Les règlements sont surchargés et beaucoup d'injustices sont commises au nom de la durabilité. Les doubles normes semblent régner : des plans de gestion sont demandés aux petites communautés mais évités par les

grandes compagnies. Il est nécessaire de régler cette question des doubles normes : les communautés refusent de plus en plus des notions utilisées communément telles que « un sens de propriété » et « une partie prenante », elles veulent généralement la pleine propriété et le contrôle. La façon de régler cette question constitue un problème épineux car les concessionnaires sont précisément ceux qui sont alliés avec les décideurs qui ont le pouvoir d'assurer, pour l'intérêt des deux parties, la pérennité des doubles normes.

S'inquiéter du programme d' « application de la loi »

La bonne gouvernance des forêts diffère de l'application de la loi. En effet l'application des lois courantes est, dans certains contextes, non pertinente ou pire, nuit aux populations les plus pauvres. Les lois soutiennent fréquemment les systèmes d'exploitation forestière existant, et notamment les systèmes des concessions, niant les droits et le potentiel des populations pauvres au niveau local.²⁵ La corruption prospère dans de tels environnements. La conduite internationale la plus courante pour combattre l'exploitation forestière illégale pourrait faire plus de mal que de bien si la justice sociale n'est pas prise en considération. Une partie de la motivation à empêcher l'exploitation illégale doit être transformée en une réelle capacité à atteindre les principaux fraudeurs des lois forestière et foncière, en corrigeant les cadres juridiques injustes comme les systèmes de concessions forestières, et en s'assurant de leur mise en œuvre impartiale. Pour être efficaces, les approches de gouvernance doivent donc tenir compte des droits fondamentaux des populations, redéfinir le rôle des institutions, mettre en place des politiques de type carotte/bâton et des systèmes par lesquels les décisions doivent être mises en application et surveillées réellement.

²² Danso, E. & K. Opoku (2005) *Impacts and legality of forest utilisation permits in Ghana*. Civic Response, Accra and IIED, London. ²³ Kazoora & Carvalho (2005) *op.cit.* ²⁴ Cisse, M. & M. Allen (2005) L'impact socio économique et environnemental de l'exploitation forestière au Mali le cas des marchés ruraux de bois. SOS Sahel International, Mali & IIED, London. ²⁵ Colchester, M. et al. (2006) *Justice in the forest: rural livelihoods and forest law enforcement*. Forest Perspectives 3, CIFOR, Bogor.

Conclusions

Les systèmes de gouvernance devraient être en mesure de gérer les concessions forestières d'un pays de manière à ce qu'elles prennent soin des forêts tout en fournissant des revenus conséquents et équitables à ses citoyens. Mais les bons exemples en la matière restent des exceptions. Les systèmes de concession conçus sur le papier existent rarement dans la pratique. En réalité, on constate que l'attribution de concessions se fait selon un jeu de distribution de faveurs politiques et la gestion des concessions relève de l'exercice du pouvoir politique. Les forêts, et ceux qui en dépendent au quotidien, en sont rarement les bénéficiaires. Un meilleur développement et usage des informations ainsi qu'un investissement dans la capacité de responsabilisation des exploitants, pourrait transformer les systèmes de concessions les plus opaques et les plus injustes. Mais en l'état actuel, des solutions de rechanges doivent généralement être trouvées. Elles placent au coeur le contrôle local - avec une gouvernance par la négociation des droits et responsabilités, et la gestion par simple principe d'agrément et une procédure ouverte.

Recommandations²⁶

- Les institutions locales devraient pouvoir accroître leur aptitude à fournir et disséminer des informations utiles concernant notamment les droits, les utilisations et les demandes portant sur la forêt ;
- La législation devrait être conçue (ou revue) de façon à ne pas porter préjudice aux droits des populations locales ou à ne pas conduire à la création de doubles standards entre les populations locales et le secteur industriel.
- Les efforts visant à améliorer la prise de responsabilité et l'équité dans les décisions qui affectent le secteur forestier devraient

se voir accorder une plus grande importance. Il faut s'assurer que la jouissance des droits fonciers est garantie, sinon les utilisateurs n'ont aucune motivation pour collaborer entre eux et avec l'Etat.

- La motivation pour empêcher l'exploitation illégale des forêts devrait se traduire par une capacité réelle à s'attaquer aux plus grands fraudeurs en corrigeant les cadres juridiques injustes, y compris le système des concessions d'exploitation industrielle de la forêt, et en assurant l'impartialité de leur mise en œuvre.

²⁶ Ces recommandations sont explorées plus en détail dans: IIED (2004) *Forest governance learning group: Update December 2004*. IIED, London. http://www.poptel.org.uk/iied/docs/flu/FGLG_Update_December04.pdf

1.3 DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES EN AFRIQUE CENTRALE : DES AVANCÉES LÉGISLATIVES EN CONTRADICTION AVEC LE SYSTÈME DE CONCESSIONS FORESTIÈRES INDUSTRIELLES

DOROTHY JACKSON, FOREST PEOPLES PROGRAMME, ROYAUME-UNI

Les droits des peuples indigènes à l'autodétermination, à donner leur accord aux activités qui ont une incidence sur leur mode de vie, à défendre leur culture et leurs activités économiques traditionnelles de subsistance, à posséder des terres et les ressources naturelles qui s'y trouvent, sont protégés par plusieurs traités relatifs aux droits de l'Homme :

- L'Accord International sur les Droits Civils et Politiques
- La Convention Internationale sur l'Élimination de Toute Forme de Discrimination Raciale
- La Convention relative aux Droits de l'Enfant
- Des documents spécifiques comme la Convention ILO n° 169²⁷
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples indigènes

La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples protège le droit de tous les peuples à exister, à l'autodétermination, à disposer librement de leurs richesses naturelles, à adopter le développement social et culturel de leur choix, conformément à leur identité propre.²⁸ Cette considération est particulièrement pertinente en ce qui concerne l'utilisation et l'attribution des ressources forestières dont des millions de gens dépendent pour subsister et pour assurer leur survie culturelle. Le zonage forestier, qui entraîne l'attribution de concessions pour l'exploitation industrielle de la forêt tropicale dans le bassin du Congo, constitue actuellement l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs des traités internationaux mentionnés.

Huit Etats d'Afrique centrale (le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique du Congo (RDC), le Gabon, le Rwanda et l'Ouganda), bien qu'ayant signé ces accords (sauf ILO 169) applicables au niveau international, ne les ont toujours pas intégrés à leur législation nationale de façon à protéger les droits des peuples indigènes. Tous les huit disposent également d'articles constitutionnels contre la discrimination, y compris la discrimination basée sur l'origine ethnique, et la plupart sont dotés de clauses pour aider les groupes minoritaires et vulnérables. La Constitution du Rwanda et celle du Burundi prévoit même une représentation spéciale des peuples indigènes au Sénat,²⁹ ce qui est un fait exceptionnel dans la région.

Droit foncier vs droit coutumier

Les systèmes traditionnels de propriété de la terre, basés sur la propriété collective, sont encore majoritaires en Afrique. C'est pourquoi de nombreux pays d'Afrique de l'Est, de l'Ouest et méridionale s'efforcent de revoir leur législation sur la propriété foncière afin de remédier aux complexités créées par les différents types de propriété. Les lois et réglementations de 11 pays d'Afrique orientale et méridionale³⁰ reconnaissent maintenant les droits coutumiers sur la terre et la propriété collective. Les réformes du droit foncier sont souvent liées aux changements des réglementations et politiques forestières au moins six pays d'Afrique³¹ ont maintenant des lois permettant à des communautés d'être collectivement propriétaires de régions forestières et seules habilitées à décider de l'accès à leur propriété et de son utilisation. Toutefois, la protection juridique spécifique des droits des peuples indigènes à la terre est encore peu développée ; on trouve quelques dispositions pour les peuples pasteurs dans huit pays³² excluant l'Afrique du Sud et la Namibie mais les territoires des chasseurs-cueilleurs ne sont

²⁷ Committee on the Elimination of Discrimination (1997) *General Recommendation XXIII (51) concerning Indigenous Peoples Adopted at the Committee's 1235th meeting, on 18 August 1997*. CERD/C/51/Misc.13/Rev ²⁸ MacKay, F. (2001) *The African Commission on Human and Peoples' Rights: What it is and how it works*. Forest Peoples Programme, Moreton in Marsh. ²⁹ La Constitution du Burundi après la transition, adoptée en 2005, parle de « trois peuples du groupe ethnique Twa ». La Constitution du Rwanda (2003) prévoit la nomination présidentielle de huit représentants de « communautés historiquement marginalisées » ; un seul des Sénateurs ainsi nommés est d'ethnie Twa. ³⁰ Kenya, Tanzanie, Ouganda, Ethiopie (Amhara state), Malawi, Mozambique, Zimbabwe, Lesotho, Swaziland, Afrique du Sud et Botswana (Alden Wily, L. (2003) *Forest Governance Lessons from Eastern and Southern Africa. Presentation to the Africa Law Enforcement and Governance [AFLEG] Ministerial Conference in Yaoundé, Cameroon, October 13 16 2003*) ³¹ Gambie, Tanzanie, Ouganda, Lesotho, Sénégal et Afrique du Sud. Au Nigeria, au Malawi, au Burkina Faso, en Namibie, au Mali, des communautés peuvent être propriétaires de forêts mais non seules décisionnaires (Alden Wily, L. (2003) *op.cit.* ³² Ethiopie, Tanzanie, Kenya, Lesotho, Botswana, Niger, Mauritanie et Mali (Alden Wily, L. (2003) *Governance and Land relations: a review of decentralisation of land administration and management in Africa*. IIED, London. UK).

pratiquement pas protégés par la loi, à moins de leur appliquer les structures créées pour administrer la propriété foncière des populations agricoles sédentaires.³³ En Afrique du Sud, les Khomani San ont utilisé la Loi de Restitution des Terres de 1994 pour récupérer une partie de leur territoire traditionnel à présent recouvert par le parc transfrontalier de Kgalagadi, mais l'accès des San à leur terre et la façon dont ils en font usage reste sous le contrôle des responsables de la conservation du parc.³⁴ En 2003, les Nama, peuple pasteur Khoé indigène à la région, ont utilisé cette même loi et la constitution pour faire valoir leurs droits à la terre dans le Richtersveld. Dans ce dernier cas, le jugement a également pris en compte une jurisprudence sur les titres fonciers des aborigènes comprenant les décisions antérieures du Conseil Privé.³⁵

En Afrique centrale, les droits coutumiers portant sur la terre et la propriété collective ne sont protégés qu'en Ouganda par la Constitution qui reconnaît aux citoyens ougandais la propriété de la terre et par la Loi Foncière de 1998. Mais cette double protection est réduite à néant par les provisions statutaires permettant au gouvernement ougandais de s'approprier les terres coutumières « dans l'intérêt général ». C'est ainsi que des peuples indigènes comme les Batwa et les Benet ont pu être chassés de leur territoire coutumier collectif dans les parcs nationaux.³⁶ Les Benet sont actuellement en procès contre le gouvernement pour violation de leurs droits constitutionnels à la terre dans le Parc National du Mont Elgon.³⁷ Dans les autres pays de la région, ni les droits fonciers locaux ni les systèmes de régulation ne sont reconnus, et l'Etat reste propriétaire de l'ensemble du territoire (sauf une petite surface détenue en propriété privée à titre individuel), ce qui donne un statut ambigu aux systèmes locaux de détention de la terre. Actuellement le droit foncier ne peut guère protéger les droits collectifs à la terre dans ces pays.

Modification de la législation nationale

En théorie, les nouvelles lois forestières au Cameroun (1994), en RDC (2002) et au Gabon (2001) donnent aux peuples indigènes une certaine latitude pour mieux contrôler leurs terres et leurs ressources. Elles reconnaissent aux communautés locales le droit de gérer certaines zones forestières de façon communautaire sur une période déterminée, et d'en garder les bénéfices et les produits. Les forêts restent toutefois propriété de l'Etat, qui peut se les réapproprier. Ni la RDC ni le Gabon n'ont encore appliqué le système des forêts communautaires mais l'expérience qui en a été faite jusqu'à présent montre que ce modèle tel qu'il est appliqué au Cameroun n'est pas compatible avec les coutumes et les aspirations des communautés indigènes « pygmées » en matière de gestion des ressources naturelles ; ces communautés n'ont pas pu utiliser la loi pour s'assurer l'accès à leur territoire et à leurs ressources et pour en avoir le contrôle. En fait leur situation a souvent empiré car le processus de zonage visant à définir les zones pouvant être utilisées comme forêts communautaires a placé leurs terrains de chasse et de cueillette hors de leur portée, dans la forêt permanente destinée à être allouée en concessions forestières d'exploitation ou protégée.

Les lois des pays d'Afrique centrale sur la faune et la flore déterminent les droits des communautés locales sur l'utilisation des ressources de la forêt. Ces droits sont, au mieux, limités dans les zones de forêt qui leur sont attribuées de façon temporaire, et très restreints voire inexistantes dans les parties vouées à la conservation. Enfreindre les lois est passible d'amendes ou de peines de prison. Là où la chasse est tolérée, elle doit souvent s'en tenir aux méthodes traditionnelles, et dans un but non commercial exclusivement. Ces restrictions sont particulièrement gênantes pour les communautés « pygmées » dont les ressources sont souvent concentrées dans les parties protégées de la forêt

³³ Par exemple, les Hadzabe de Tanzanie (Madsen, A. (2000) *The Hadzabe of Tanzania: land and human rights for a hunter gatherer community*. IWGIA, Copenhagen) ³⁴ Dutton, S. & F. Archer (2004) *Transfrontier Parks in South Africa*. *Cultural Survival Quarterly* 28 (1)

³⁵ <http://www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/762.PDF> ³⁶ Kenrick J. (2000) *The Batwa of South West Uganda: World Bank Policy on Indigenous Peoples and the Conservation of the Bwindi and Mgahinga National Parks*. *Indigenous Perspectives* 3(1) Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines. ³⁷ Okwaare Otto, S. (2004) *The fight for land rights of a minority people: the case of the Benets of Mount Elgon in eastern Uganda*. In: Update: Innovative Methodologies for Assessing the Impact of Advocacy. Issue 4, March 2004. ActionAid.

et dont l'économie se base sur le troc de gibier et de produits forestiers. Certaines zones protégées ont assoupli les restrictions (par exemple le Parc National de Lobéké, au Cameroun) ou créé une nouvelle réglementation (réserve Dzanga Sangha, Centrafrique) permettant aux communautés indigènes de mener des activités de subsistance dans certaines parties de la forêt. Mais ces mesures ne compensent pas la perte de ressources importantes dont l'accès leur est désormais interdit.

Les initiatives actuelles dans la région à propos des droits des peuples indigènes sont de nature politique plutôt que juridique : il s'agit des Plans de Développement des Peuples Indigènes (PDPI) mis en place en collaboration avec les Programmes Sectoriels Forêt et Environnement financés par la Banque Mondiale au Cameroun, au Gabon et en Centrafrique, conformément aux besoins de la politique de protection des populations indigènes mise en place par la Banque Mondiale (OD4.20). Le PDPI du Cameroun vise à rendre plus sûre la reconnaissance du droit foncier des communautés indigènes, en attribuant notamment à toutes les communautés indigènes camerounaises des zones de chasse et/ou de forêt et en établissant une nouvelle réglementation forestière qui « légalise le droit des peuples indigènes à utiliser leur terre ». En outre, le Cameroun veut mettre en place une politique nationale sur les peuples indigènes. Toutefois, la mise en place de ces mesures reste à faire et bien des incertitudes demeurent, notamment sur la compatibilité du PDPI avec la législation existante: par exemple, on ignore comment le gouvernement appliquera les droits des peuples indigènes, comment les terres indigènes seront identifiées et « légalisées », si elles comprendront des parties actuellement réservées à la conservation et comment seront traitées les demandes territoriales concurrentes des Bantous.³⁸

Conclusion

L'Afrique centrale est très en retard sur d'autres régions du monde en matière de reconnaissance des droits des peuples indigènes. En Amérique, par exemple, dix-neuf pays ont adopté entre 1985 et 2003 des articles constitutionnels pour protéger les droits de leurs peuples indigènes. Depuis 1990, quatorze pays d'Amérique ont ratifié la Convention ILO 169. Dans le même temps, neuf pays d'Asie adoptaient des mesures législatives ou adaptaient leur Constitution dans ce sens. Le droit international s'intéresse plus qu'avant aux peuples indigènes, des lois spécifiques confirmant leurs droits, à titre individuel et collectif, sont apparues et ont été renforcées.

Ce corpus continue à évoluer et à se renforcer, aussi bien en Afrique centrale que dans d'autres régions du monde. La Commission Africaine relative aux Droits de Personnes et des Peuples a fait quelques avancées importantes en ce qui concerne la reconnaissance en Afrique centrale de l'existence des peuples indigènes comme entités juridiques dotées de droits, mais il reste beaucoup à faire pour mettre en conformité les législations nationales et appliquer ces principes. A l'heure actuelle, tout découpage forestier, au niveau des concessions d'exploitation ou de conservation, qui ne prend pas en compte les droits existants et l'utilisation traditionnelle des territoires, se trouve en contradiction directe avec les progrès législatifs au niveau international. L'attribution de concessions pour exploitation forestière peut même s'opposer directement aux dispositions du droit national visant à sauvegarder les droits des populations indigènes et autres.

³⁸ Pour des informations détaillées sur la législation d'Afrique centrale affectant des peuples indigènes, voir: Jackson, D. (2004) *Implementation of international commitments on traditional forest related knowledge: indigenous peoples' experiences in Central Africa*. Forest Peoples Programme, Moreton in Marsh.

Recommandations

Les gouvernements d'Afrique centrale doivent reconnaître les droits des peuples indigènes conformément à la législation internationale actuelle sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement. Cette reconnaissance implique :

- La ratification de la Convention ILO 169 qui protège les droits des peuples indigènes ;
- L'incorporation, dans la législation et les politiques nationales, des engagements internationaux pour les droits de l'Homme visant à sauvegarder les droits des peuples indigènes ;
- L'application des dispositions constitutionnelles et juridiques existantes pour soutenir les groupes vulnérables et les minorités marginalisées dans le processus de décision y compris l'attribution de concessions d'exploitation forestière industrielle et la mise en place de nouvelles mesures pour sauvegarder leurs droits.

Les gouvernements d'Afrique centrale doivent assurer aux communautés indigènes le droit à leur territoire traditionnel. Jusqu'à la mise en place de mécanismes à cet effet, le découpage de la forêt en sections protégées et sections exploitables ne doit se faire qu'avec l'accord, librement consenti et en connaissance de cause, des peuples indigènes et des communautés locales, afin de sauvegarder leur territoire coutumier et l'exploitation qu'ils en font traditionnellement.

Il faut organiser des projets participatifs pour aider les peuples indigènes et les populations agricoles voisines à identifier l'emplacement précis de leur territoire forestier traditionnel, et pour s'assurer que les zones démarquées sont compatibles avec les droits fonciers locaux et

répondent aux besoins des communautés en termes d'espace.

Les cadres réglementaires des gouvernements d'Afrique centrale devraient être modifiés pour donner aux communautés traditionnelles et indigènes un plus grand pouvoir de décision quant à leurs terres et ressources, par exemple en reconnaissant officiellement les organisations représentatives de ces communautés, ou en les aidant à en créer de nouvelles qui soient fondées en droit tout en exprimant leurs normes et valeurs traditionnelles.

La réglementation forestière devrait tenir compte de l'utilisation traditionnelle par les communautés indigènes des ressources forestières dans les aires protégées et le domaine permanent. La réglementation de la chasse devrait être révisée pour renforcer la lutte contre la chasse commerciale à grande échelle tout en accordant aux communautés locales une meilleure maîtrise des ressources de gibier. Il faudrait donc légaliser les droits de chasse traditionnelle, faciliter l'accès au marché du gibier chassé de façon légitime et donner aux chasseurs traditionnels répertoriés le pouvoir de s'opposer à l'entrée de chasseurs étrangers sur leur territoire.

1.4 DROITS FONCIERS ET FORÊTS: L'IMPACT DU SYSTÈME DE CONCESSIONS

CATH LONG, RAINFOREST FOUNDATION, ROYAUME-UNI

Tout système formel de gestion des forêts, qu'il dépende des concessions forestières industrielles ou de toute autre structure de gestion, implique à la base un aménagement foncier. Et lorsqu'il est question d'aménagement foncier, il convient de tenir compte des droits aux terres et du régime d'occupation des sols des communautés et des populations qui vivent et dépendent de ces forêts.³⁹

Il est généralement admis que tout régime foncier qui ne tient pas compte de façon appropriée des droits aux terres et d'occupation des sols, en fonction des circonstances locales, a inmanquablement des effets négatifs :⁴⁰ augmentation de la pauvreté⁴¹ et des risques d'insécurité et de conflit,⁴² réduction des investissements extérieurs,⁴³ accroissement de la destruction de l'environnement⁴⁴ et violation des engagements en matière de droits humains fondamentaux.⁴⁵ Par conséquent, toute évaluation d'un système de gestion forestière se doit d'inclure un examen de sa méthode d'aménagement de l'espace et de sa prise en compte des droits fonciers.⁴⁶

Cet article démontre que, tel qu'il est structuré aujourd'hui, le modèle de concession d'exploitation industrielle comme méthode d'aménagement forestier institutionnalise et conforte la dénégation des droits fonciers locaux et coutumiers et, par conséquent, ouvre la voie aux problèmes à long terme du genre de ceux énumérés plus haut. Comme l'expliquent White et Martin, « cette approche de l'aménagement public des forêts a souvent conduit à la dégradation de l'environnement, à l'instabilité et l'insécurité sociales, en imposant des fardeaux financiers supplémentaires sur des gouvernements dont les caisses sont déjà vides. »⁴⁷

Dans la plupart des pays tropicaux ayant des ressources forestières substantielles, la législation nationale définit le territoire forestier

comme étant distinct des terres agricoles et, bien souvent, les forêts sont définies comme la propriété de l'Etat,⁴⁸ alors que les terres agricoles relèvent d'un régime d'occupation en propriété privée ou collective. Ainsi, d'un point de vue juridique formel, dès le départ, les communautés forestières se trouvent effectivement dépossédées.⁴⁹ Prenons un exemple concret dans une zone forestière : en Ituri, dans l'est de la RDC, il n'existe pas le moindre hectare de terres qui ne soit soumis à un régime ou un autre de propriété coutumière,⁵⁰ pourtant la majeure partie de la forêt est décrite par les décideurs locaux comme étant effectivement inoccupée et l'exploitation forestière s'y déroule depuis maintes années sans la moindre référence aux droits des communautés forestières et ces communautés n'en tirent aucun avantage.

A l'heure actuelle, on retrouve cette spoliation des communautés forestières dans chaque pays du Bassin du Congo, où la législation nationale établit des régimes d'occupation des terres aux termes desquels l'Etat est le propriétaire tandis qu'il n'est alloué aux propriétaires traditionnels ou détenteurs de droits que de simples droits d'usage, et encore même ceux-ci sont relativement limités.⁵¹ Les Etats sont les propriétaires et ils sont supposés gérer les terres et les forêts dans le meilleur intérêt de leurs citoyens. Toutefois, comme le font remarquer Daley et Hobley, « Lorsque l'Etat détient un titre radical sur des terres (par exemple sur le pays tout entier, comme c'est le cas dans maints pays d'Afrique...), il se peut que les droits soient en théorie alloués dans l'intérêt du bien public par l'attribution de baux ou de concessions à des investisseurs étrangers ou des multinationales (exploitation minière, exploitation forestière, tourisme, etc.), pourtant ces arrangements soulèvent fréquemment des questions quant à leur véritable bénéficiaire. »⁵² Comme indiqué dans l'article 1.5, il existe des raisons structurelles qui font que ceux qui tirent

³⁹ Contreras Hermosilla, A. & C. Fay (2005) *Strengthening forest management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*. Forest Trends; White, A. & A. Martin (2002) *Who owns the world's forests?* Forest Trends ; Wells, A. et al. (2006) *Public Goods and Private Rights: the Illegal Logging Debate and the Rights of the Poor*. ODI Briefing 9 ⁴⁰ Alden Wily, E. (2006a) *Land rights reform and governance in Africa: How to make it work in the 21st Century?* UNDP discussion paper. ⁴¹ Alden Wily, E. (2006b) *The Commons and Customary Law in Modern Times: Rethinking the Orthodoxies In: Land Rights for African Development: From Knowledge to Action*. CAPRI Policy Brief. ⁴² Vlassenroot, K. & C. Huggins (2004) *Land, migration and conflict in Eastern DR Congo*. In: *Report of the conference on Land Tenure and Conflict in Africa: Prevention, Mitigation and Reconstruction*. African Centre for Technology Studies (ACTS). P.19 ⁴³ Augustinus, C. & K. Deininger (2006) *Innovations in Land Tenure, Reform and Administration in Africa*. In: *Land Rights for African Development: From Knowledge to Action* CAPRI Policy Brief. ⁴⁴ White & Martin (2002) *op.cit.* ⁴⁵ CELCOR/ACF (2006) *Bulldozing Progress: Human rights abuses and corruption in Papua New Guinea's large scale logging industry* ; Ratner, B (2004) *Environmental Rights as a Matter of Survival*. Human Rights Dialogue: Environmental Rights. Printemps 2004 ⁴⁶ Mayers, J. & S. Vermeulen (2002) *Power from the Trees: how good forest governance can help reduce poverty*. IIED Briefing Paper. ⁴⁷ White & Martin (2002) *op.cit.* ⁴⁸ White & Martin (2002) *op.cit.*

réellement profit de la situation sont presque inmanquablement les élites nationales politiques et économiques.⁵³

Même dans les pays où a été élaborée une nouvelle législation censée attribuer davantage de droits aux communautés, les procédures administratives impliquées sont si contraignantes et complexes que très peu de communautés peuvent véritablement s'en prévaloir et les restrictions en termes d'accès n'ont guère de rapport avec les droits fonciers traditionnels préexistants.

Cette vision simpliste fait abstraction de la très grande complexité des droits fonciers : dans toute l'Afrique, les différentes strates de la législation coloniale et post-coloniale en matière de foncier, d'utilisation des sols et des forêts sont imbriquées dans une vaste gamme de systèmes traditionnels de propriété et de réglementation foncières.⁵⁴ Ces systèmes deviennent peu à peu mieux compris par les décideurs, notamment dans les zones arides, mais pas encore, tout au moins pour l'instant, dans les zones forestières du continent.

Parmi les questions et les enjeux pivots qui ont fait surface dans les débats sur les droits fonciers et l'aménagement du territoire dans d'autres régions d'Afrique figurent :

- La confusion entre propriété privée, propriété collective et systèmes à accès ouvert.⁵⁵ La plupart des systèmes de droits fonciers africains comprennent un élément de propriété collective, qui fixe des règles et des lignes directrices précises sur la propriété foncière et les droits d'accès d'un groupe limité d'individus. Cette situation est radicalement différente d'un régime à accès ouvert, dans lequel l'accès est ouvert à tout le monde a accès et n'est réglementé par personne. La confusion entre propriété collective et régimes plus complexes de

contrôle foncier et un système à accès ouvert sert souvent à justifier l'extinction des droits dans des zones riches en biodiversité, notamment par les écologistes.⁵⁶

- Le défi que présente la mise au point de systèmes qui tiennent compte de la diversité des droits traditionnels et du contrôle des terres et des ressources naturelles et le fait que ces systèmes traditionnels ont interagi avec les régimes légaux d'occupation foncière de l'époque coloniale et post-coloniale qui les ont influencés.⁵⁷
- Les pouvoirs et les rôles des « autorités coutumières ». ⁵⁸ Dans le contexte des forêts, ce point est particulièrement important, car bien souvent, les sociétés de chasseurs-cueilleurs qui n'ont pas de « chefs coutumiers » désignés finissent par être ignorées en faveur de communautés voisines plus hiérarchisées sous l'autorité d'un chef. (Une étude de cas intéressante qui illustre comment un gouvernement a tenté de résoudre le défi que présentent plusieurs régimes de droits différents au sein d'un même système est celle du Niger, où les pasteurs et les paysans sédentaires ont des droits qui se chevauchent. Là-bas, le « Code Rural »⁵⁹ donne la priorité aux pasteurs pour ce qui concerne les droits aux ressources dans leur « terroir d'attache » et il reconnaît les droits d'usage collectif des ressources pastorales. A ce titre, les droits pastoraux ne sont pas exclusifs mais ils sont prioritaires. Il existe également des clauses qui reconnaissent le principe d'égalité entre droit coutumier et droit écrit et admettent le rôle des chefs traditionnels dans la résolution des conflits).
- Les dangers que présente l'octroi d'un titre privé individuel sur des terres,⁶⁰ notamment des terres traditionnellement gérées selon un type de régime en propriété collective.⁶¹

⁴⁹ Forests Monitor & World Rainforest Movement (1998) *High Stakes: The need to control transnational logging companies: a Malaysian case study* ; Peluso, N.L. & Vandergeert P. (2001) *Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand*. *The Journal of Asian Studies* 60: 761-812. ⁵⁰ Réseau Ressources Naturelles (2007) *Evaluation des Impacts Environnementaux des Concessions Forestières*. RDC ⁵¹ Voir tableau 1, p.5 dans White & Martin (2002) *op.cit.* ⁵² Daley, E. & M. Hogley (2005) *Land: Changing Contexts, Changing Relationships, Changing Rights*. DFID Briefing Paper.

⁵³ Au Cameroun, la législation forestière communautaire restreint les forêts communautaires à 5 000 ha, une superficie trop petite pour satisfaire les besoins de bon nombre de communautés dépendantes des forêts, et les obstacles bureaucratiques créés sont tels que les communautés ne sont pas capables d'acquiescer un titre forestier communautaire sans soutien extérieur important en termes de concours financier mais aussi de conseil. Dans un exemple pris en dehors du bassin congolais, la Loi de 2005 du Kenya portant régime des forêts prétend aussi promouvoir la propriété communautaire et la gestion des forêts, mais elle ne le fait pas d'une manière qui facilitera vraiment l'accès des communautés. (Kenya Land Alliance Land Update 5(2), 2006) ⁵⁴ Ellsworth, L. (2004) *A Place in the World: A Review of the Global Debate on Tenure Security*. Ford Foundation. ⁵⁵ Wily (2006a) *op.cit.*

- Les dangers que revêt l'attribution formelle de titre sur des terres coutumières, même si elle est conçue pour reconnaître la propriété traditionnelle, car cette attribution, à moins d'être traitée avec beaucoup de rigueur et de soin, peut renforcer la position du détenteur de droit par rapport à tous les autres groupes ayant aussi un éventail de droits d'accès et d'usage sur les mêmes terres.^{62,63,64}

Les informations à notre disposition sur l'occupation et l'utilisation des terres et des ressources dans les forêts du bassin congolais ont été résumées par Hoare,⁶⁵ qui souligne que la superficie des espaces dont dépendent les communautés forestières varient énormément, et les contrôles exercés sur eux sont complexes et variés. Les systèmes de droits forestiers comprennent les droits de contrôle des ressources des chasseurs-cueilleurs les clans ont des droits d'autorisation non exclusifs, qui impliquent le besoin d'obtenir le libre consentement des détenteurs de droit avant d'utiliser une zone forestière pour une activité donnée. Ils comprennent aussi les droits d'utilisation et d'occupation des communautés agricoles, qui peuvent porter sur des terres destinées à l'agriculture et à la sédentarisation, ainsi que les droits de chasse et de cueillette dans des zones plus étendues et les forêts qui les entourent. Ces deux ensembles de droits et d'agréments en termes d'utilisation de la forêt se recoupent et il est arrivé qu'ils se complètent.

Il est important de noter un point qui a été omis de tous les plans de zonage forestier actuellement mis en place en Afrique centrale, à savoir les superficies très différentes dont dépendent les diverses communautés pour préserver leurs modes de vie. D'après la littérature existante, il peut s'agir de 0,5 à 3 hectares seulement de terres cultivées par ménage dans certaines communautés agricoles ou d'un terrain de chasse couvrant 15 à 520

km² pour des communautés agricoles, tandis que les communautés de chasseurs-cueilleurs peuvent utiliser 120 à 4 831 km² de terres pour satisfaire leurs besoins de subsistance.⁶⁶

De surcroît, il convient de noter que la plupart du temps, la législation foncière dépend d'une certaine forme de « mise en valeur » des terres ce qui suppose une culture permanente qui ne s'applique pas à la culture itinérante ou aux pratiques de chasse et de cueillette. Même les communautés qui pratiquent une certaine forme d'agriculture à long terme sur le même territoire dépendent aussi fréquemment d'une superficie forestière beaucoup plus vaste pour compléter leurs moyens de subsistance, notamment par la chasse et la collecte de produits forestiers non ligneux. Il est fréquent que les communautés agricoles dépendent aussi d'un échange avec des communautés de chasseurs-cueilleurs pour se procurer des produits forestiers de première nécessité, et par conséquent, dépendent d'un territoire forestier beaucoup plus étendu qu'on ne pourrait le croire sur simple examen de leur utilisation foncière directe.

Il n'est pas tenu compte de ces nuances en termes de propriété et de réglementation foncières dans la législation forestière actuelle du bassin congolais et elles ne sont pas reflétées dans la législation qui gouverne les concessions forestières. Par conséquent, les territoires forestiers sont affectés à une utilisation des ressources qui peut avoir un impact colossal sur les communautés forestières sans que les droits de ces dernières aient été pris en compte.

Une partie du problème tient au fait que les experts impliqués dans la prise de décisions se placent généralement d'un point de vue presque exclusivement économique, biologique ou de foresterie pure.^{67,68} Nombre de décideurs semblent considérer les forêts comme « des forêts inoccupées et sans maître », comme

⁵⁶ Chapin, M. (2004) A Challenge to Conservationists. *World Watch Magazine* 17(6) ⁵⁷ Cousins, B. & A. Claasens (2006) *More than simply "socially embedded": recognising the distinctiveness of African land rights* ; *Forest Trends* (2002) *Strategies for strengthening community property rights over forests: Lessons and opportunities for practitioners*. ⁵⁸ Cousins & Claasens (2006) *op.cit.* ⁵⁹ Palmer, R. (2004) *Oxfam and land in post conflict situations in Africa: Examples from Zimbabwe, Mozambique, South Africa, Rwanda and Angola*. In : Report of the Conference on Land Tenure and Conflict in Africa: Prevention, Mitigation and Reconstruction. African Centre for Technology Studies (ACTS) ⁶⁰ Quan, J (2003) *Reflections on the development policy environment for land and property rights, 1997 2003*. Background Paper for International Workshop on Fundamental Rights in the Balance: New Ideas on the Rights to Land, Housing & Property. IDS, UK. ⁶¹ Ce point a été observé dans le monde entier, pas seulement en Afrique. Ainsi, dans le cas de l'Amérique latine, il est expliqué que « les politiques qui favorisent la privatisation des ressources individuelles ont engendré des coûts élevés en termes d'environnement et de conditions sociales ». Richards, M. (1997) *Tragedy of the Commons for Community Based Forest Management in Latin America?* *Natural Resource Perspectives* 22. ODI ⁶² Richards (1997) *op.cit.*

était qualifiée la majeure partie du territoire forestier camerounais sous la législation coloniale française de 1950. Or, ces forêts ont abrité maintes populations depuis des millénaires, et c'est toujours le cas aujourd'hui.⁶⁹

Le modèle le plus répandu d'aménagement du territoire dans les pays à couvert forestier est généralement celui du zonage : la division géographique des territoires forestiers en différents régimes d'accès et d'utilisation. Dans l'examen le plus exhaustif qui soit disponible à ce jour, Hoare fait une description du zonage forestier comme outil de gestion et d'aménagement des forêts et elle formule des recommandations clés sur la base de l'expérience acquise dans quatre pays.⁷⁰ Chacun de ces pays gère une certaine forme de système de concessions forestières, le Cameroun et l'Indonésie ayant les concessions de bois les plus étendues et les résultats les plus mauvais en termes d'aménagement forestier.

Les enseignements tirés de ces études de cas sont les suivants :

- Le zonage n'est pas seulement un exercice technique il est aussi hautement politique ;
- Le zonage est rarement, voire jamais, basé sur une évaluation « au niveau micro » des régimes réels de droits traditionnels et d'occupation foncière : le plus souvent, il se base dans une large mesure sur des données obtenues par télédétection, qui peuvent certes identifier les principales catégories de végétation, mais ne peuvent pas, bien entendu, reconnaître les limites d'occupation foncière ;
- En conséquence, trop souvent, les intérêts des compagnies forestières ont priorité sur ceux de tous les autres utilisateurs des forêts ;

- Bien souvent, les exercices de zonage omettent ou sous-estiment les besoins et les droits des communautés locales, notamment ceux des populations autochtones ;
- Le zonage est souvent basé sur des données inexactes ou insuffisantes ;
- Les exercices de zonage ont besoin de faire partie d'un processus plus vaste d'aménagement foncier intégré ;
- L'implication véritable de toutes les parties prenantes à tous les stades d'un processus de zonage est vitale ;
- Pour un zonage juste et efficace, il est vital de disposer d'une bonne gouvernance forestière et d'une législation claire et sans équivoque.

Le zonage, tel qu'il est mis en oeuvre actuellement dans les systèmes de concession forestière, implique une division de l'utilisation des forêts entre production de bois d'oeuvre, protection de l'environnement et usages communautaires, lesquels sont généralement assimilés à l'agriculture. Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, la réalité des régimes de réglementation et d'utilisation des forêts tels qu'ils ont évolué dans les zones forestières est beaucoup plus complexe et nuancée que cela.

Les gouvernements des pays forestiers et leurs bailleurs de fonds doivent relever ces défis.⁷¹ Hormis les impacts sur la forêt, les communautés et l'économie, qui ont été évoqués dans l'introduction de cet article et dans le reste de ce rapport, les gouvernements et les bailleurs ont des obligations juridiques.⁷² A travers le monde, les gouvernements ont de plus en plus de comptes à rendre s'ils viennent à violer les droits de leurs citoyens.⁷³ Dans un précédent qui fera date, en 2001, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que, dans l'affaire d'une concession

⁶⁹ Pour un exemple probant tiré de la Côte d'Ivoire, où un processus de réforme foncière bien intentionné qui était supposé reconnaître les droits coutumiers a fini par engendrer davantage de conflits et de déséquilibres de pouvoir, voir : Van den Brink, R. *et al.* (2006) *Consensus, Confusion, and Controversy Selected Land Reform Issues in Sub Saharan Africa*. World Bank Working Paper 71. ⁶⁴ Un bilan succinct des dangers que présente l'attribution de titres sur des droits fonciers coutumiers est dressé dans : Nyamu Musembi, C. (2006) *Breathing Life into Dead Theories about Property Rights: de Soto and Land Relations in Rural Africa*. IDS Working Paper 272. Pottier, J. (2004) *Land Tenure and Land Reform in Sub Saharan Africa: Towards a research agenda*. In: Report of the conference on Land Tenure and Conflict in Africa: Prevention, Mitigation and Reconstruction. African Centre for Technology Studies (ACTS); ⁶⁵ Hoare, A.L. (2007) *Integrating Local Peoples' Land Use Strategies with Forest Management Practices in Central Africa*. Rainforest Foundation. ⁶⁶ Pour obtenir une explication détaillée de l'origine de ces chiffres et des réserves qu'il convient de faire lorsqu'on les compare, consulter : Hoare, A.L. (2006) *Divided Forests: Towards a fairer zoning of forest lands*. Rainforest Foundation.

d'exploitation forestière octroyée par le gouvernement nicaraguayen sur les terres du peuple Mayagna, « les droits de propriété et de protection judiciaire de la communauté ont été violés par le gouvernement du Nicaragua lorsqu'il a octroyé des concessions à une compagnie étrangère sans consulter la communauté et sans obtenir son agrément. »⁷⁴ C'est là la première affaire ayant spécifiquement trait aux droits fonciers et à la foresterie dont la Cour interaméricaine ait été saisie mais il est peu probable que ce soit la dernière. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples renferme aussi des clauses qui protègent les droits fonciers des peuples africains et lorsque la Cour africaine des droits de l'homme deviendra opérationnelle, elle aussi risque fort d'être appelée à traiter des affaires juridiques ayant trait à la violation des droits de l'homme.

Compte tenu des impératifs sociaux, économiques, environnementaux et juridiques liés à la prise en compte des droits fonciers, il existe un véritable mouvement en faveur d'une nouvelle approche de la gestion forestière. L'avenir de l'aménagement des forêts doit prendre en compte les multiples valeurs d'utilisation des forêts et les systèmes complexes d'accès aux forêts, de droits de propriété et de contrôle qui s'y rapportent. Ceci nécessitera un processus laborieux de cartographie et une meilleure appréciation des droits d'usage et de contrôle des forêts dont se prévalent les communautés forestières, droits qui varieront d'une zone à une autre et d'un groupe à un autre. Cela impliquera aussi la facilitation de la négociation de l'utilisation des forêts avec les détenteurs de droits et autres parties intéressées : facilitation qui permet aux usagers des forêts et aux titulaires de droits d'autoriser ou de refuser une permission sans être forcés d'accepter ce qui est effectivement présenté comme un fait accompli.⁷⁵

La République Démocratique du Congo pourrait créer un précédent prometteur pour les pays forestiers en étant le premier pays à adopter cette approche et à mettre au point un système d'aménagement forestier qui reconnaisse le rôle critique des populations locales et autochtones dans la gestion forestière et qui sache les mettre au coeur même du système, au lieu de légiférer et d'écarter les peuples de leurs forêts par un processus de zonage qui les condamne à la pauvreté.

Recommandations

- Les décisions d'aménagement foncier qui auront un impact majeur sur les ressources de la République Démocratique du Congo ne devraient pas être prises avant de mieux comprendre les droits fonciers, tant écrits que coutumiers. Cette analyse doit prendre en compte la diversité des besoins fonciers, y compris ceux requis pour la chasse et la cueillette et les régimes de droits multiples qui existent dans les territoires forestiers.
- Tout plan de zonage national devrait éviter d'accorder trop d'importance à la production de bois mais devrait prendre en compte le caractère multiple et varié de l'utilisation des forêts.
- Un processus participatif d'aménagement foncier et de « micro-cartographie » doit être amorcé, en prenant pour point de départ l'identification des droits des usagers des forêts, ainsi que la propriété et le contrôle traditionnels du territoire.
- Un appui devrait être accordé aux communautés forestières qui participent à tout exercice d'aménagement forestier ou à toute négociation afin qu'elles puissent prendre part au processus sur un pied d'égalité.

⁶⁷ Par exemple, il est suggéré que : « Les paramètres d'allocation des terres ne sont ni totalement économiques ni exclusivement biologiques. Les décisions doivent être guidées par des facteurs comme l'avantage économique comparatif, la disponibilité de terres pour d'autres usages et le penchant politique des législateurs. Toutefois, sachant que la plupart des produits forestiers sont importants puisqu'il s'agit de marchandises plutôt que de produits de première nécessité (comme le serait une denrée de base), la vocation forestière en termes d'attribution de terres est immanquablement reléguée à un échelon inférieur à l'agriculture en termes de priorité. La foresterie doit donc lutter sur un pied d'égalité avec d'autres utilisations foncières potentielles. » Adeyoju, S.K. (1983) *Striking a balance in land use planning*. *Unasylva* 142. ⁶⁸ Louman, B. et al. (2006) *Science and Forest Concessions*. ⁶⁹ Les estimations suggèrent qu'il y a 2000 ans que les agriculteurs bantous occupent de vastes territoires forestiers et les peuples chasseurs cueilleurs du Bassin du Congo depuis plus longtemps encore (Vansina, J. (1990) *Paths in the Rainforests: Towards a History of Political Tradition in Equatorial Africa*. James Curry, Londres.) ⁷⁰ Hoare (2006) *op.cit.* Les quatre pays étudiés sont l'Australie, le Brésil, le Cameroun et l'Indonésie. ⁷¹ Daley & Hobley (2005) *op.cit.* ⁷² ODI (2003) *Rights based Approaches*. Keysheet 18. ⁷³ Wells et al. (2006) *op.cit.* ⁷⁴ Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni contre le Nicaragua

1.5 L'ÉCOLOGIE POLITIQUE DU SYSTÈME AFRICAIN DE CONCESSIONS FORESTIÈRES ET LA COMPLICITÉ DES BAILLEURS INTERNATIONAUX

SIMON COUNSELL, RAINFOREST FOUNDATION, ROYAUME-UNI ET ARNAUD LABROUSSE, CHERCHEUR INDÉPENDANT, FRANCE

Les concessions forestières africaines sont généralement perçues comme des unités de gestion des forêts. Toutefois, cet article soutient qu'il serait préférable de les considérer comme une sorte de monnaie d'échange dans un système plus vaste de politique du pouvoir et d'exploitation. Cet article s'attache à examiner ces questions plus à fond, en commençant par un bref historique de la relation entre les compagnies forestières et les intérêts au pouvoir dans certaines parties du bassin du Congo

Indépendance et dépendance

L'okoumé, que l'on trouve dans les forêts occidentales de ce qu'on appelait jadis l'Afrique équatoriale française, a d'abord été utilisé pour la fabrication de boîtes à cigares dans les années 1880.⁷⁶ La valeur du bois d'œuvre dans la fabrication de contreplaqué a entraîné son exploitation plus systématique. Au début du vingtième siècle, sous la houlette du pouvoir colonial français, l'exploitation forestière a gagné du terrain, pénétrant plus à l'intérieur du pays et s'étendant vers le sud depuis les zones côtières, la main-d'œuvre étant recrutée dans des villages dispersés dans tout l'arrière-pays (voire même, importée d'ailleurs, par exemple de Cuba). Etablissant une tendance que l'on retrouve encore aujourd'hui dans la majeure partie de la région, l'attribution de « concessions » aux populations locales débouchait souvent simplement sur la « sous-traitance » des droits de coupe à des sociétés étrangères.

Toujours selon un schéma que l'on retrouve de nos jours, les concessions et par conséquent les terres et donc le pouvoir étaient concentrées entre les mains d'un petit nombre

de « propriétaires », des sociétés françaises pour la plupart. En 1939, d'après Colchester,⁷⁷ 66 % du million d'hectares exploités en vertu d'une concession forestière sur le territoire de ce qui est aujourd'hui le Gabon étaient entre les mains de sept sociétés seulement. Soixante ans plus tard, 12 sociétés (pour la plupart à capitaux étrangers) contrôlaient plus de la moitié d'une superficie proche de 12 millions d'hectares sous concession forestière au Gabon.

Toujours selon Colchester, les intérêts forestiers ont joué un rôle décisif au moment de l'éclatement de l'Afrique équatoriale française et de la création des nouveaux Etats du centre-ouest africain :

Au Gabon, les intérêts français ont joué un rôle déterminant dans la sélection des futurs dirigeants. L'alliance de longue date entre l'élite côtière Mpogwe, [...], les Fangs évolués de la côte dirigés par le futur Premier Ministre Léon Mba et les exploitants forestiers français, formait le noeud du pouvoir. Les compagnies forestières alimentaient à flot les caisses électorales de Mba pour l'Assemblée territoriale de 1957 afin de faire dévier les aspirations au pouvoir [...] d'un certain Jean-Hilaire Aubaume, aux penchants plus démocratiques. Côté français, une figure clé fut l'exploitant forestier Roland Bru qui se rallia à la cause de Mba et devint un conseiller de premier plan à l'issue de l'indépendance, allant jusqu'à obtenir un poste officiel au sein du gouvernement. » [traduction officieuse]⁷⁸

La dissolution de l'Assemblée nationale gabonaise par Mba en 1964 et la protection de Mba assurée par l'armée française qui allait lui permettre d'établir un état unipartite donna libre cours à la convergence des intérêts de l'état indépendant et de ceux des exploitants étrangers privés. Comme nous allons le voir plus loin, les conséquences de cet état de fait sont encore très évidentes dans les relations qu'entretiennent aujourd'hui l'Etat et l'industrie forestière.

⁷⁵ Des recherches de terrain menées en RDC en 2006 ont révélé que, pour tous les titres d'exploitation forestière existants, il n'y avait eu aucune consultation des communautés ou bien que cette consultation revêtait plus un caractère d'information que de consultation : un représentant du titulaire du titre se présentait dans un ou plusieurs villages avec les délégués des collectivités locales, armés dans certains cas, et informait les populations qu'un titre avait été attribué. *Réseau Ressources Naturelles* (2007) *op.cit.* ⁷⁶ Colchester, M. (1994) *Slave and Enclave: the Political Ecology of Equatorial Africa*. World Rainforest Movement, Penang. ⁷⁷ Colchester (1994) *op.cit.* ⁷⁸ Colchester (1994) *op.cit.*

Bois et pouvoir

Compte tenu de ce long passif de relations étroites entre les compagnies forestières et les élites dirigeantes dans certains pays africains, il n'est guère surprenant que le rôle de la filière forestière comme moyen de générer des recettes fiscales ou de créer des emplois soit relativement marginal comparé à ses autres fonctions, généralement vitales, au sein du faisceau complexe d'intérêts de l'Etat et des acteurs élitistes qui caractérise la plupart des régimes néopatrimonialistes de l'Afrique subsaharienne. Les fonctions assumées par les concessions forestières sont multiples et variées et comprennent entre autres :

- Enrichir la famille présidentielle et son clan étendu ;
- Récompenser les « acolytes » politiques et commerciaux pour services rendus ;
- Financer des campagnes « électorales » ;
- Encourager la loyauté au sein des agents de haut et moyen échelon dans l'armée et les forces de police ;
- Elargir la base de pouvoir traditionnel ;
- Apaiser voire récupérer les opposants ou les rivaux politiques éventuels ;
- Jouer les élites politiques et commerciales trop zélées les unes contre les autres ;
- Suppléer au revenu légitime des membres haut placés du gouvernement, y compris le ministre des Forêts et son administration ;
- Faciliter le commerce et la fourniture de viande de brousse et d'ivoire (les parcs nationaux et les « réserves naturelles » peuvent aussi remplir cette fonction) ;
- Légitimer les « investissements dans le secteur forestier » des agences internationales de bailleurs de fonds comme la Banque mondiale ;
- Occulter l'extraction illicite et sans permis d'autres ressources précieuses, comme les diamants et l'or ;
- Développer des infrastructures et des services dans des zones privilégiées, telles que le fief du Président ou d'un ministre ;
- Repeupler des régions rebelles ou instables avec des familles favorables au régime ;
- Faciliter le mouvement des troupes dans les zones frontalières ;
- Créer des incidents frontaliers ;
- Sédentariser les populations nomades, telles que les chasseurs-cueilleurs bakas ;
- Maintenir des liens étroits avec les élites politiques, commerciales, militaires ou de renseignements territoriaux, les partis politiques et les loges maçonniques des anciens pouvoirs coloniaux ;
- Promouvoir la détente avec une dynastie voisine au pouvoir ;
- « Rembourser » les alliés régionaux pour leur assistance militaire ;
- Fournir un moyen de détourner l'aide étrangère ;
- Créer un prétexte pour monter des initiatives internationales de conservation, dont les fonds peuvent à leur tour être détournés ;
- Gagner une certaine respectabilité internationale sous le couvert de la promotion d'une « gestion durable des ressources » ;

- Blanchir les recettes du crime international ;
- Soutenir des fondations dites « charitables » ;
- Acheter des armes.

Il n'est pas du ressort de ce bref article de s'appesantir sur l'un ou l'autre de ces points même si les exemples pouvant être cités dans chaque cas sont innombrables et des plus décourageants⁷⁹ mais le lecteur trouvera ci-après deux études de cas ayant trait à certains des premiers points figurant dans la liste.

Le cas du Cameroun

Il est bon de citer longuement une note d'information préparée pour le gouvernement britannique, qui énonce sans ambages comment certains des facteurs énumérés plus haut deviennent flagrants dans le mode de fonctionnement du secteur forestier d'un pays, le Cameroun :

« Il y a déjà longtemps que le DF [Département des Forêts] a la réputation d'être un poste lucratif pour ses fonctionnaires en raison de son rôle de contrôleur des accès dans l'allocation des concessions forestières. Une focalisation sur l'exploitation commerciale du bois continue de dominer les préoccupations du personnel du DF, comme d'ailleurs plus généralement celui du MINEF [Ministère de l'Environnement et des Forêts], et les questions de foresterie sociale sont d'un intérêt tout au plus secondaire. A l'heure actuelle, les postes influents de haut niveau au sein du DF.. sont entre les mains de personnes bien introduites auprès du Président Biya (le plus souvent des membres du bloc ethnique Bulu-Beti-Fang). Ce sont ces fonctionnaires de hauts rangs, ainsi que les membres influents du parti dirigeant CPDM de Biya, qui profitent actuellement des revenus forestiers sous forme d'avantages politiques, qui sont

le plus directement menacés par l'esprit de la Loi de 1994 sur les forêts... De fait, l'importance du secteur forestier comme source d'avantages financiers est telle que, parfois, dans le passé récent, l'octroi de concessions forestières a été assumé (illégalement) au niveau du Cabinet du Premier Ministre ou de la Présidence, sans référence au comité technique inter-ministériel normalement compétent ». [Traduction officielle].⁸⁰

Avec le recul, et à en croire les travaux de l'observateur indépendant des forêts, Global Witness, il semble que la Loi de 1994 portant régime des forêts se soit avérée un bien faible obstacle aux intérêts de l'élite politique camerounaise.⁸¹ Comme on pouvait s'y attendre, les auteurs du rapport concluent que « Dans de telles circonstances, il ne sera pas facile de changer l'approche du gouvernement camerounais à l'égard du secteur forestier, pourtant des changements sont manifestement indispensables pour la gestion durable et la conservation des forêts du Cameroun ». [traduction officielle]

Malgré les problèmes connus du secteur forestier du Cameroun, des fonds internationaux ont continué d'être déversés dans le pays. Une estimation suggère que, durant les années quatre-vingt-dix, une aide étrangère à hauteur d'au moins US\$ 75 millions a été consentie pour des projets de foresterie et de conservation, sans compter les composantes parfois colossales des programmes régionaux et du financement hors projet, tels que les crédits d'ajustement sectoriels.⁸²

L'un de ces derniers crédits s'est avéré particulièrement controversé et illustre en quoi le rôle des concessions forestières en tant que monnaie d'échange au sein d'une relation de pouvoir patron-client n'est pas quelque chose que les bailleurs internationaux sont prêts à assumer. Au printemps de 1999, la Banque

⁷⁹ Labrousse, A. & F. X. Verschave (2002) Les pillards de la forêt: exploitations criminelles en Afrique. Agone. ⁸⁰ Burnham, P & S. Sharpe (1997) Political, Institutional, Social and Economic Dimensions of Cameroon's Forest and Conservation Sectors, University College, May 30, London. ⁸¹ Global Witness (2005) Forest Law Enforcement in Cameroon; 3rd Summary Report of the Independent Observer, July 2003 February 2005, London. ⁸² Rainforest Foundation UK / CED (2000) *Cameroon's Forests and the International Community. Unpublished Briefing Paper.*

mondiale s'apprêtait à débloquer la deuxième tranche d'un crédit d'ajustement structurel de US\$ 180 millions en faveur du Cameroun. Aux rangs des conditions du décaissement figuraient des réformes liées à la foresterie, y compris une révision des critères d'octroi de permis et le recrutement des services d'un observateur indépendant lors des adjudications de concession. Alors que ces conditions n'étaient aucunement satisfaites en juin 1999, la Banque a tout de même approuvé le déblocage du crédit ce mois-là.⁸³

En guise de « justification » (admise en privé), la Banque a reconnu, que du fait de l'importance de l'industrie forestière pour la stabilité politique du pays, la Banque serait contrainte de laisser perdurer le « statu quo ». Comme le constate un observateur, « *En vacillant à un stade critique des négociations, [la Banque] a évité de provoquer une crise politique possible.* »⁸⁴ D'aucuns ont suggéré que la décision de la Banque de ne pas défier l'incurie du gouvernement camerounais découlait des craintes exprimées par le gouvernement français concernant l'impact probable d'une telle mesure sur les intérêts forestiers français dans le pays.⁸⁵ D'autres ont avancé que la Banque craignait que l'instabilité politique ne se traduise par la décision du régime de Biya de ne pas rembourser ses dettes étrangères, dettes qui à l'époque se montaient aux alentours de US\$ 1 milliard, ne serait-ce qu'au Groupe de la Banque mondiale.⁸⁶ Quelles qu'en soient les raisons exactes, il est clair que l'existence bien établie d'intérêts politiques au sein de l'industrie forestière camerounaise anéantissait tout espoir de mettre le secteur au service du développement. Et tout ceci avant même que la carrière du fils de Paul Biya dans le secteur de l'exploitation forestière ne décolle vraiment!

Passant en revue ses performances pour la période de 1980 à 1999, le Département de

l'Évaluation des Opérations de la Banque mondiale a conclu que

« La Banque a commis plusieurs erreurs stratégiques au Cameroun. Tout d'abord, elle a trop compté sur le bras exécutif du gouvernement pour mener à bien les réformes promises. Deuxièmement, dans l'agriculture comme dans les forêts, la Banque a négligé la création et la dissémination des connaissances et des informations qui sont cruciales pour l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques... Troisièmement, la Banque a reconnu avec juste raison les faiblesses institutionnelles du Cameroun, mais elle a préféré s'appuyer fortement sur une assistance technique pour remédier à cette question... Enfin, la Banque ... n'a pas fait grand-chose pour recueillir les points de vue [des communautés locales] et pour concevoir des mécanismes permettant de veiller à ce que ces points de vue soient pris en compte. La Banque aurait dû faire d'une approche véritablement participative la pierre angulaire de son programme de prêts basé sur les politiques.

Globalement, les interventions de la Banque à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur forestier du Cameroun étaient compatibles avec ses objectifs stratégiques mais elles n'ont été ni efficaces ni performantes ». [Traduction officielle]⁸⁷

Le cas du Gabon

Les interventions internationales en matière de « réforme du secteur forestier » dans certains pays sont invariablement récupérées à des fins politiques par le régime bénéficiaire. Ainsi, en novembre 2005, tout juste deux semaines avant la « réélection » d'Omar Bongo, deuxième dictateur au palmarès des règnes les plus longs du monde, derrière Fidel Castro, la Banque

⁸³ Labrousse, A. (2000) Le silence de la forêt: réseaux, mafias et filière bois au Cameroun, L'Harmattan, 2000. ⁸⁴ CARPE - Central African Regional Programme for the Environment (2001) *The World Bank, Conditionality, and Forest Sector Reform. The Cameroon Experience.* ⁸⁵ CARPE (2001) *op.cit.*

⁸⁶ Banque mondiale (2005) *Cameroon at a Glance.* ⁸⁷ Banque mondiale (2000) *Cameroon; Forest Sector Development in a Difficult Political Economy.* B. Essama Nssah & J.J. Gockowski. Operations and Evaluation Department, Washington DC.

mondiale a approuvé un prêt de US\$ 15 millions « en appui au programme de gestion des ressources naturelles mené par le gouvernement du Gabon », y compris les forêts, les domaines halieutiques et la biodiversité. Selon Laurent Debroux, Chargé de l'opération à la Banque mondiale, « Les politiques et actions soutenues par cette opération mettent l'accent sur la transparence et l'obligation de rendre des comptes, la protection de l'environnement, l'application des lois, le partage équitable des revenus et la participation de la société civile. »⁸⁸

Que les fonds de la Banque aient ou non été utilisés par le régime de Bongo à des fins « électorales », il ne fait aucun doute que le soutien de la Banque a conféré un air de légitimité au régime kleptocrate gabonais. Plus tôt la même année, la société civile gabonaise avait montré du doigt l'étendue des intérêts forestiers contrôlés par le Président Bongo lui-même, sa famille, ses ministres de haut rang (y compris le ministre de l'Environnement) et bon nombre d'autres députés et agents gouvernementaux.⁸⁹ Il avait aussi été révélé que le non-paiement des taxes forestières par le Président, son fils et la plupart de l'élite forestière politique, privait le « Trésor » gabonais de quelque 8 milliards de Francs CFA (US\$ 12,2 millions),⁹⁰ soit presque autant que le montant que la Banque Mondiale était sur le point de fournir en prêt pour garantir un « partage équitable des revenus ».

L'institutionnalisation de la « corruption »

Comme indiqué plus haut dans le cas du Cameroun, l'administration nationale des forêts était (et est encore) une niche très prisée pour les « fonctionnaires », en raison des opportunités lucratives qu'elle offre en termes de pots-de-vin, de corruption et de « copinage » politique. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que la plupart des Départements africains des Forêts, Ministères de l'Eau et des Forêts, etc., soient

articulés en tout ou partie autour d'un système d'octroi de concessions forestières, dans lequel le pouvoir est centralisé et souvent directement subordonné à des interventions politiques motivées par un intérêt personnel.

Une conséquence importante de ce phénomène est que, si elles sont bien adaptées aux objectifs souhaités par les élites gouvernantes et leurs amis, les institutions forestières qui sont nées au service de l'industrie forestière africaine sont totalement inaptes à servir les besoins de « l'aménagement forestier durable » ou à promouvoir le développement rural, l'émancipation des pauvres ou la protection de l'environnement. Au contraire, toutes ces notions constituent une entrave gênante à la conversion du bien public que représentent les forêts en richesses privées et en pouvoir individuel.

Un exemple frappant de cet état de chose nous vient, une fois de plus, du Cameroun. A la fin des années quatre-vingt-dix, un représentant haut placé de la Banque mondiale a confié à l'un des auteurs de cet article que, sur les millions de dollars que la Banque envisageait d'investir dans le secteur forestier du Cameroun à l'époque, l'investissement le plus judicieux serait de déboursier un modeste million de dollars pour financer le départ en retraite de tous les agents du Département des Forêts, du technicien le plus subalterne jusqu'au ministre, afin de débarrasser l'administration de la corruption endémique pour pouvoir repartir à zéro. Comme nous le décrivons plus haut, ceci est loin d'être ce qui s'est réellement passé. Outre les dommages à long terme probablement engendrés en termes de poursuite des opérations d'abattage illicite, de domination politique du secteur forestier et de dégradation de l'environnement, le fait que la Banque n'ait pas cherché à faire appliquer les réformes a peut-être :

« causé des dommages plus vastes. Selon les observateurs extérieurs, il y a des forestiers plus jeunes au Cameroun qui semblent

⁸⁸ Banque mondiale (2005) Le Gabon reçoit un appui financier de 15 millions de dollars pour la gestion des ressources naturelles, Communiqué de presse, 15 novembre, Washington, DC. ⁸⁹ Labrousse, A. (2005a) Le roitelet de la forêt. www.bdp.gabon.org/content/view/1405/71/; Greenpeace (2005) Lettre à Commissioner José Manuel Baroso, 20 Juin 2005, Bruxelles. ⁹⁰ Labrousse, A. (2005b) Les mauvais payeurs de la forêt gabonaise. www.bdp.gabon.org/content/view/1651/71/; Greenpeace (2005) *op. cit.*

s'intéresser à une plus grande efficacité et à plus de transparence mais s'ils ne sont pas épaulés et encouragés par des pressions extérieures, ils pourraient bien être engloutis par l'influence corruptrice de leurs aînés. Chaque fois qu'on laisse le gouvernement enfreindre la loi sans représailles, les chances de voir un vrai changement reculent et les espoirs de ce groupe de professionnels diminuent. » [traduction officieuse]⁹¹

Dans cette optique, on peut donc voir que non seulement la Banque mondiale a perpétué des institutions qui sont structurellement liées au système de concessions forestières et donc favorables aux intérêts de l'élite politique plutôt qu'à la cause du progrès du développement rural mais qu'elle a aussi servi à encourager la corruption institutionnelle.

Ce legs se fait toujours sentir au Cameroun. Au milieu des années quatre-vingt-dix, l'Overseas Development Administration du Royaume-Uni (et par la suite le DFID) a tenté de mettre en oeuvre un programme visant à « opérationnaliser » les dispositions de la Loi camerounaise de 1994 portant régime des forêts, relatives à l'établissement des forêts communautaires. Ceci exigeait, dans un premier temps, d'établir un ensemble de règles pour la distribution des forêts communautaires ce qui n'avait jamais été entrepris par le gouvernement camerounais et deuxièmement d'établir une unité au sein du Département des Forêts chargée d'administrer les forêts communautaires.

Les forêts communautaires, telles que définies dans la législation camerounaise, sont d'une taille extrêmement restreinte (5 000 hectares maximum) et d'une durée limitée (15 années renouvelables une fois). En outre, elles peuvent uniquement être établies dans des zones limitées de forêts dites « non permanentes », ce qui fait qu'elles sont exclues des zones désignées comme concessions forestières (Unités forestières

d'aménagement). Toutefois, à l'issue de la promulgation de la Loi de 1994, ces aires de forêt non permanentes sont devenues de plus en plus importantes pour la machine politique comme moyens d'attribuer des droits de coupe à court terme de type « tu coupes et tu t'en vas » dites « ventes de coupes ». L'administration forestière a donc oeuvré activement à faire opposition à la mise en oeuvre de forêts communautaires.

C'est ainsi que le Département des Forêts a relégué l'équipe de l'ODA/DFID chargée des forêts communautaires à un « tout petit bureau », et qu'une des personnes déléguées au projet par le gouvernement était « réputée comme quelqu'un avec qui il était très difficile de travailler ».⁹² La mission de développer des procédures spécifiques pour l'allocation de forêts communautaires s'est avérée extrêmement difficile, en partie du fait des incohérences dans la législation pertinente,⁹³ mais aussi en raison du parcours du combattant que représentait « la remontée des documents au fil des échelons hiérarchiques à des fins d'approbation ».

Le personnel du DFID a conclu que « dans un tel contexte il est devenu évident que certains individus [au sein du Département des Forêts/du MINEF] pouvaient être jugés, au mieux, comme totalement indifférents à la foresterie communautaire ». Même un jugement aussi sévère s'est avéré plutôt conservateur ; au bout de 5 années de travail du gouvernement britannique, le Ministre des Forêts du Cameroun a, d'un seul coup de crayon, supprimé l'Unité chargée des forêts communautaires de l'organigramme de son ministère, et ce n'est qu'après d'intenses pressions de la part des bailleurs qu'elle a été réintégrée dans ses fonctions. Du fait de cette résistance institutionnelle vigoureuse, en décembre 2001 (soit 7 ans après l'adoption de la Loi portant régime des forêts), seules 17 des aires forestières (représentant au total moins de 85.000 hectares

⁹¹ CARPE (2001) *op.cit.* ⁹² DFID (s.d.) *Community Forestry Development Project, Briefing Memorandum. Report (October 1995 - June 1997) and Work Programme.* ⁹³ Djeumo, A. (2001) *The Development of Community Forests in Cameroon: Origins, Current Situation and Constraints. Rural Development Forest Network Paper 25b.* ODI, London.

de forêt, soit environ une concession forestière, dont il existe des douzaines) se trouvaient sous administration communautaire en conformité avec les nouvelles procédures.⁹⁴

Malgré ces terribles antécédents d'obstruction, le département des forêts communautaires du Cameroun est la seule institution au sein de la région qui ait effectivement créé une unité forestière d'aménagement communautaire.

Cet exemple illustre le fait que les institutions qui administrent aujourd'hui le « secteur forestier » en certains points d'Afrique sont non seulement principalement axées sur l'exploitation forestière industrielle mais qu'en outre, parce que cette exploitation est liée aux intérêts de personnalités politiques haut placées, elles sont directement opposées à tout autre usage des ressources forestières – notamment comme forêts communautaires – susceptibles de présenter des avantages en termes de développement mais qui risqueraient de compromettre le pouvoir discrétionnaire absolu dont ces personnalités politiques ont pu bénéficier en utilisant les forêts comme instruments de népotisme politique.

Le rôle de la communauté internationale

La communauté internationale a joué un rôle important dans l'établissement et la perpétuation des politiques de « népotisme forestier » décrites plus haut. La manière sans doute la plus importante qu'ont les pays donateurs de promouvoir l'exploitation forestière oligarchique est en accordant un soutien politique, militaire, économique et diplomatique aux régimes oligarchiques qu'elle entend servir. En principe, ce soutien est officieux, discret et occulte.⁹⁵ Les institutions financières internationales (IFI) apportent un soutien supplémentaire de trois manières :

1. En offrant des prêts non subordonnés à une réforme du secteur forestier ;
2. En offrant des prêts pour financer des projets ou une réforme forestière mal avisés ou inefficaces ;
3. En réalisant des investissements liés à la foresterie dans le secteur privé.

Chacune de ces formes de soutien est examinée tour à tour ci-dessous.

Les « opportunités manquées » ou le manque de subordination à une réforme sectorielle

Parmi les récents exemples d'opportunités de réforme qui ont été manquées, on peut citer le prêt du Fonds monétaire international au Gabon et au Congo-Brazzaville en 2004.

Aide au Gabon sans conditionnalité en 2004

L'accord de confirmation (stand-by) de US\$ 102 millions conclu en mai 2004 par le FMI avec le Gabon ne renfermait aucun élément étudié pour accroître la transparence du secteur forestier. Sur les cinq dignitaires gabonais que le personnel du Fonds a rencontré à Libreville afin de finaliser le prêt – le Président, le Premier ministre, les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat et le ministre des Finances – on sait que trois sont directement impliqués dans l'industrie forestière.

Le Mémoire de politique économique et financière du ministre des Finances en date du 6 mai 2004, cité avec délectation par le Fonds, déclarait « qu'un suivi rigoureux des paiements d'impôts effectués par les titulaires de permis et la réintégration au domaine dans le cas de non paiement » avaient été « mis en place en 2004 ». Comme allait le montrer l'examen des paiements d'impôts des concessionnaires en 2005 (évoqué ailleurs dans cet article), cette déclaration était totalement inexacte.

⁹⁴ Brown, D. et al. (2003) *Governance Reform in the Forest Sector: A Role for Community Forestry? Paper prepared for the XII World Forestry Congress to be held in Quebec City, Canada, September 2003.* ⁹⁵ Grossièrement, c'est l'interface entre le secteur africain de l'exploitation forestière et les bureaucraties parallèles avec leurs politiques sans comptes à rendre qui fait l'objet de l'article de Labrousse & Verschave (2002) *op.cit.*

Aide au Congo sans conditionnalité en 2004

L'aide récemment accordée par les IFI au régime de Denis Sassou Nguesso s'est caractérisée par une absence totale de conditionnalité par rapport à la filière forestière.⁹⁶ En octobre 2002, un audit du secteur forestier congolais par la Banque mondiale a mis en exergue d'énormes paiements et autres transferts officieux relevant « de l'ordre de la parafiscalité » par des titulaires de permis établis dans le nord du pays. Au printemps suivant, les hausses de taxe forestière proposées par la Banque ont été hâtivement abaissées à l'issue de plaintes émanant des puissantes compagnies forestières multinationales. Dans une lettre en date du 20 mars 2003 au sous-directeur du ministère allemand des Affaires étrangères, le directeur de la Congolaise industrielle des bois (CIB) déclarait que le nouveau taux d'imposition représentait « une spoliation » et « une expropriation *de facto* ». Il rappelait à son correspondant que « les intérêts légitimes de sa société [...] étaient aussi ceux de la République Fédérale d'Allemagne ».

Peu après la volte-face de la Banque concernant sa stratégie fiscale pour le secteur forestier en 2003, le FMI a mis un terme à des années de relations houleuses avec le gouvernement congolais en approuvant une Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) de US\$ 84 millions. Cette mesure a aussitôt déclenché la réduction voire l'annulation de la dette par le Club de Paris et des communiqués annonçant une aide future par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

Dans un rapport de 105 pages sur la FRPC, le FMI ne consacre que quelques lignes au secteur forestier, y compris cette phrase laconique : « Le personnel a constaté que le secteur de la foresterie présentait une bonne promesse pour

la diversification économique et la réduction de la pauvreté.⁹⁷ » Quelle qu'ait été cette « promesse », la réalité correspondait davantage à ce que l'on pouvait attendre de la part d'un régime aussi notoirement corrompu et le rapport des services du FMI déclare que : « Si des progrès notables ont été accomplis dans la centralisation des revenus au niveau du Trésor, les recettes issues des taxes forestières (qui représentent environ 6 pour cent des revenus hors secteur pétrolier) n'ont pas encore été transférées au Trésor. » [traduction officieuse]

Réforme forestière et prêts liés aux projets : un puits sans fond pour l'argent des bailleurs

Compte tenu de l'importance que revêtent les concessions forestières pour « graisser les engrenages » du népotisme politique, des dessous-de-table et de la corruption dans tous les pays du bassin du Congo⁹⁸, il n'est guère surprenant que les projets financés par la communauté internationale afin de fournir une « assistance technique » en vue d'améliorer les « performances » des concessions forestières africaines se soient soldés par des échecs aussi cuisants. Parmi les multiples exemples possibles, citons en quelques-uns pour illustrer cet argument.

Les Programmes Sectoriels Forêts et Environnement du Gabon (1992 - 2005)

Le premier programme sectoriel de la Banque *Projet Forêt et Environnement* (PFE) (de 1992 à 2002 ; US\$ 22,5 millions) comportait une composante de US\$ 4,06 millions appelée « Aménagement forêts naturelles et plantations ». Si « l'impact » de ce projet pilote a été « un peu moins important que prévu », le Rapport de bonne fin de décembre 2002 publié par la Banque affirme que, « tout de même, le plan d'aménagement produit par le PFE [...] a été vendu à un opérateur forestier en 2000 par l

⁹⁶ Pour cette section, voir Labrousse, A. (2005c) Le bois sacré de la CIB. <http://www.mwinda.org/article/boissacre.doc> ⁹⁷ *International Monetary Fund* (2004) *Country Report No. 04/232. Staff Report for the 2004 Article IV Consultation and a New Staff Monitored Program. 12 May 2004, Washington DC.*

⁹⁸ Et ailleurs: en Côte d'Ivoire, au Togo, en Guinée, etc.

'administration forestière, et donc n'a pas été produit en vain ». Ce bilan est réitéré par la suite assorti d'une réserve pour le moins surprenante :

[...] 250.000 hectares du plan d'aménagement dans l'Estuaire sud ont été réalisés en 1999 (le plan d'aménagement produit par le PFE a été vendu à une société privée. *Pourtant, son prix de vente n'est pas connu officiellement*) [...]. (Italique rajouté)

De fait, la Banque avait recommandé que cette concession fasse l'objet d'une adjudication publique.⁹⁹ La société bénéficiaire était la Compagnie du Komo, à capitaux français, étroitement liée à la présidence gabonaise par le truchement d'une quote-part de 25 % dans la Banque gabonaise et française internationale (BGFIBANK), dont le président du Conseil d'administration est aussi le directeur de cabinet adjoint du Président Bongo.¹⁰⁰

Il n'est pas surprenant que les améliorations en termes de « transparence » du secteur forestier du Gabon se soient avérées insaisissables. En avril 2004, un mémorandum de la Banque appelait à la suspension immédiate de l'attribution de permis au Gabon en l'absence de procédure d'adjudication « afin de ne pas rendre impossible de facto la mise en oeuvre de ce système [d'adjudication] au cas où il s'avérerait performant ». ¹⁰¹ Il était déclaré que cette décision prolongerait un moratoire que la Banque semblait croire en place depuis « 2002-2003 ». En fait, une centaine de titres avaient été attribués depuis 2002, dont 58 depuis la recommandation formulée par la Banque en avril 2004. Le 2 août 2004, les autorités gabonaises octroyaient le second de deux permis à la multinationale indienne Olam International Ltd., un conglomérat de négoce en matières premières dans lequel la Banque mondiale avait récemment investi US\$ 50 millions. Le décret présidentiel interdisant l'octroi de tout nouveau permis était promulgué sept jours plus tard.

Malgré les résultats résolument décevants des initiatives antérieures de la Banque dans le secteur forestier du Gabon, un second projet sectoriel le Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE) fut approuvé en mars 2005. Le document de programme s'inquiète de ce que « la perception du monde extérieur sera que le PSFE est lié à l'exploitation des forêts denses humides primaires en Afrique centrale, même si le PSFE ne finance pas l'exploitation forestière [...]. »¹⁰² Il faut certes excuser le monde extérieur pour ce malentendu : toujours d'après le document de programme, le PSFE « est en effet un programme destiné à attirer de nouveaux investisseurs privés [...]. » L'une de ses tâches consiste à « fournir aux industries les tendances des marchés du bois et des services environnementaux afin d'accroître leur compétitivité ». L'un des « indicateurs généraux » de l'efficacité de ce programme est le « nombre d'entreprises privées créées dans le secteur des forêts ». L'Agence française de développement complètera le PSFE en tentant de faciliter l'accès à des crédits privés pour les compagnies forestières « jusqu'alors écartées [de] l'accès aux lignes de crédits existantes ».

Plan de zonage et d'aménagement au Gabon

En 2001, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) a entrepris une évaluation de deux des projets que l'organisation avait auparavant financés au Gabon. Le premier d'entre eux portait sur un projet de US\$ 1,7 million afin d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan d'aménagement dans le massif forestier de la Bokoué, une mosaïque de forêts déjà exploitées, dont une partie avait été convertie en terres arables et en plantations d'okoumé. L'évaluation a révélé qu'outre le fait que le « plan d'aménagement » n'était rien de plus qu'un simple inventaire du bois (qui ne tenait pas compte des intérêts des parties prenantes locales), l'ensemble de l'exercice était :

⁹⁹ « Le montant de la transaction entre l'administration forestière et l'entreprise est resté confidentiel, le permis forestier n'ayant pas fait l'objet d'une adjudication, comme le recommandait la Banque mondiale » (CERNA (2000) Réformer la fiscalité forestière au Gabon: Les constats de départ. Septembre 2000.) ¹⁰⁰ Labrousse (2005b) *op.cit.* ¹⁰¹ Pour ce paragraphe et le suivant voir: Labrousse (2005a) *op.cit.* ¹⁰² Gouvernement du Gabon (2005) Ministère de l'Economie Forestière, Cabinet du Ministre, Cellule de Coordination du Programme Sectoriel Forêts, Pêches et Environnement, Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE). Document de programme DRAFT Version du 01 mars 2005, Libreville.

« entravé par l'absence de plans d'aménagement opérationnel. En outre, un permis à long terme pour exploiter la forêt de la Bokoué a été octroyé à une entreprise d'exploitation forestière, sans se conformer aux bonnes pratiques que le projet cherchait à établir... Ce permis ayant été octroyé *en dehors de la voie normale*... on peut affirmer que la planification de l'aménagement mise en train par le projet n'a eu qu'un impact limité, puisqu'elle n'a pas su renforcer les procédures d'utilisation responsable des ressources. » (Italique rajouté).¹⁰³

Le deuxième des projets de l'OIBT a coûté US\$ 1,8 million et visait à établir un plan de cartographie et de zonage forestier dans la « première zone forestière » du Gabon (la région côtière exploitée sans répit depuis les années 1880). Si le projet de zonage a été correctement mis en oeuvre d'un point de vue technique, les évaluateurs ont découvert qu'il :

« n'a pas entièrement atteint son but principal, qui était d'adopter un plan d'occupation des sols... parce que la décision finale de l'autorité compétente a été retardée. Le cadre institutionnel pour l'exécution du zonage des terres n'était pas bien établi. »

En bref, ces deux projets, qui à eux seuls ont absorbé plus de US\$ 2,5 millions des fonds des bailleurs internationaux, n'ont en fait pas réussi à atteindre leurs objectifs en raison d'un manque de volonté politique et d'une ingérence dans la procédure juridique d'attribution des concessions.

« Certification » du non certifiable

En 1995, la Commission européenne (CE) a accepté de financer un projet de WWF Belgique intitulé « Promotion de l'aménagement forestier durable et de la certification dans les pays producteurs de bois d'Afrique de l'Ouest et centrale ». Selon WWF, le projet, mené de janvier 1996 à février 1997, devait :

« promouvoir un aménagement forestier durable en Afrique de l'Ouest et centrale grâce à la « définition et au développement de programmes de certification de produits forestiers ». Les termes de référence du projet englobent les travaux requis pour l'élaboration d'un cadre de certification dans des pays désignés d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Selon les termes du contrat, la méthodologie à adopter prévoyait de démarrer avec la mise en oeuvre du programme dans un pays pilote (le Cameroun), puis d'intégrer les acquis et de dupliquer le modèle dans certains pays désignés d'Afrique de l'Ouest et du Centre. » [traduction officielle]¹⁰⁴

Toutefois, les résultats du projet n'ont pas été encourageants. D'après le rapport final du projet :

« Dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, la certification n'est et ne sera qu'un des outils susceptibles de contribuer à la réalisation de l'objectif d'aménagement forestier durable dans la région. Bien des questions ayant trait à la certification doivent être résolues, notamment en ce qui concerne le cadre institutionnel... Rares sont les sociétés qui investiront en faveur d'une meilleure gestion forestière, si elles n'y sont pas forcées. Enfin et surtout dans ce contexte, ce qui revêt beaucoup d'importance, c'est l'application d'une réglementation forestière bien étudiée dans les pays eux-mêmes, conjuguée à des contrôles suffisants par les services forestiers. » [traduction officielle]¹⁰⁵

Malgré ces conclusions, le WWF a demandé, et s'est vu accorder, une enveloppe de €2,2 millions d'aide de la part de la Commission européenne pour une deuxième phase plus ambitieuse du projet, intitulée, « Promotion de la gestion durable des forêts et de la certification dans les pays producteurs de bois

¹⁰³ Gasana, J.K. (2002) Le bon et le mauvais des projets, OIBT Actualités des Forêts Tropicales 12/2 OIBT, Yokohama. ¹⁰⁴ WWF (1997) *Promotion of Sustainable Forest Management and Certification in Timber Producing Countries of West and Central Africa, Final Report, EC Project B7 5041.95.8/VIII June 1997, Brussels.*

¹⁰⁵ WWF (1997) op.cit.

du bassin du Congo ». Le projet devait initialement durer trois ans à compter d'avril 1998, mais a été prorogé jusqu'à la fin de mars 2002.

Les résultats de la deuxième phase du projet se sont avérés très décevants. Une évaluation indépendante du projet effectuée pour le WWF et la CE a conclu, peut-être sans surprise compte tenu du contexte politique dans lequel fonctionnait le projet, que celui-ci avait eu un « impact insuffisant », une « viabilité insuffisante », que son « efficacité » n'était « ni constatée ni mesurable », et que les « performances » du projet étaient « très insuffisantes ». ¹⁰⁶ Il est apparu que certaines des sociétés avec lesquelles le WWF avait forgé des « partenariats » sous l'égide de ce projet étaient en fait impliquées dans des activités d'abattage illicite. ¹⁰⁷

Malgré les conclusions de cette évaluation, la Commission européenne a approuvé une troisième phase du projet, encore plus ambitieuse, intitulée « Réseau de partenaires pour l'aménagement durable des forêts en Afrique centrale ». Il en coûte aux contribuables européens 3 millions d'euros supplémentaires.

Toutefois, après bientôt 8 ans et plus de €5 millions dépensés dans une série de projets, il n'y a pas une seule compagnie forestière qui ait obtenu une certification. ¹⁰⁸ Comme indiqué dans le rapport de projet initial, les difficultés sont pleinement imputables au « manque de contrôle » du secteur forestier. Comme l'explique ce chapitre, il existe certes un « contrôle », mais il s'agit bien plus d'exploiter le rôle des concessions forestières comme instruments de népotisme politique que de se préoccuper de gestion des forêts.

Prêts au secteur privé de la filière forestière

Comme exemples illustrant l'utilisation directe de fonds internationaux pour soutenir des intérêts privés dans le secteur forestier du bassin du Congo, on peut citer :

- L'investissement de US\$ 2,1 millions par la Société financière internationale (SFI) dans la plus célèbre société de transport de grumes du bassin du Congo, la United Transport Cameroon (UTC) en 1994 et en 1997 ¹⁰⁹ ;
- L'investissement de US\$ 807.000 par la SFI dans la Sodetrancam, transporteur et compagnie forestière du Cameroun en 2003 ¹¹⁰ ;
- L'investissement de US\$ 50 millions par la SFI accordé au géant négociant en matières premières à capitaux indiens et compagnie forestière gabonaise Olam International en 2004 ¹¹¹ ;
- Le financement par la Banque mondiale de l'achat d'au moins 100.000 traverses de chemin de fer auprès d'exploitants forestiers illicites camerounais en 2003 ;
- Le financement à hauteur de US\$ 39,6 millions par la Banque mondiale de contrats de travaux publics adjugés à la société mère ¹¹² de la compagnie forestière du Congo-Kinshasa Safbois en 2002-05. Safbois est une société à capitaux américains, dont les deux concessions figurent sur la liste officielle la plus récente des titres d'exploitation congolais ayant été attribués après le moratoire de mai 2002 concernant l'octroi et le renouvellement de permis d'exploitation. ¹¹³

¹⁰⁶ Tractebel/Seca (2003) Evaluation finale du projet, Promotion de la gestion durable des forêts et de la certification dans les pays producteurs de bois du bassin du Congo, Synthèse. ¹⁰⁷ Apele, S. (2002) *Tail wags the dog*, Unpublished. ¹⁰⁸ Au moment d'écrire cet article, la seule compagnie certifiée dans la région était la société néerlandaise Wijma, au Cameroun, mais celle-ci n'avait pas pris part au projet du WWF. ¹⁰⁹ Labrousse (2000) *op.cit.* ¹¹⁰ Labrousse & Verschave (2002) *op.cit.* ¹¹¹ Labrousse (2005a) *op.cit.* ¹¹² A titre individuel ou comme membre d'un consortium. ¹¹³ La Référence Plus (2005)

Conclusions

Les auteurs ont présenté seulement quelques exemples spécifiques pour illustrer en quoi le rôle des concessions forestières africaines en tant que monnaie d'échange politique tend à dépasser leur rôle supposé de vecteurs de croissance économique et, encore plus, celui de vecteur du développement durable.

Il est malavisé d'examiner la dynamique du secteur forestier comme une question technique de foresterie en faisant abstraction de son rôle plus vaste de légitimation politique.

Et lorsque des personnalités politiques haut placées et leurs administrations pistonnées tirent des bénéfices financiers et politiques colossaux de l'industrie forestière, il est effrontément cynique de prétendre promouvoir la « réforme » de la foresterie en l'absence d'un remaniement politique de grande ampleur.

CHAPITRE 2: CONFLIT, POST-CONFLIT ET EXPLOITATION FORESTIÈRE

Ce chapitre se penche sur les liens entre l'industrie du bois et les conflits, en s'appuyant sur les expériences acquises au Libéria et en RDC. Les articles rédigés par Silas Siakor et Albert Barume décrivent comment l'exploitation forestière a servi à financer les conflits et comment elle a constitué l'un des butins de guerre dans ces pays. L'application de la loi forestière s'avère impossible là où l'ordre public est bafoué, et se traduit souvent par une « foresterie liquidative ». L'article 1.2 souligne le besoin d'interdire la vente de bois en provenance des zones de conflit et d'obliger les sociétés qui pratiquent ces activités à rendre des comptes.

Le troisième article, par Theo Gata, se concentre sur le rôle de l'industrie du bois dans la naissance de conflit entre les différentes parties prenantes : communautés locales, compagnies forestières et pouvoirs publics suite à l'attribution injuste de concessions et du fait du non-respect des obligations légales imposées pour leur gestion. Pour éviter de tels problèmes, la recommandation clé est de favoriser l'implication des populations locales dans la gestion forestière.



La reconnaissance des droits d'usage territoriaux des communautés locales est un élément crucial pour une meilleure gouvernance : la cartographie communautaire constitue l'un des moyens permettant de les appréhender. Cath Long

2.1 LIBÉRIA: LA GESTION DES FORÊTS EN SITUATION DE CONFLIT

SILAS SIAKOR KPANAN'AYOUNG, SDI, LIBÉRIA

En Afrique, les conflits ont eu un effet désastreux sur les forêts et leur gestion. L'expérience du Libéria montre comment l'effritement de l'ordre public, dû à l'effondrement du gouvernement et l'affaiblissement des institutions responsables de la gestion des forêts, empêche l'Etat d'exercer son contrôle sur les régions forestières. Ces situations rendent impossible la mise en oeuvre et le contrôle des lois forestières.¹¹⁴

Le système de concessions sur lequel repose la gestion des forêts au Libéria, a exacerbé la situation. Dans le cadre de ce système, le gouvernement attribue la responsabilité de la gestion de la forêt à des sociétés privées. Une fois les concessions allouées et les plans de gestion, coupes annuelles et plans d'exploitation approuvés par le *Forestry Development Authority* (FDA), il revient aux sociétés de décider où, à l'intérieur de leur concession, et quand, elles peuvent exploiter. La loi forestière d'avril 2000 et les accords de concessions signés depuis cette date stipulent qu'un concessionnaire peut décider s'il peut ou non exploiter sa concession dans une situation de guerre ou de conflit. S'il ne peut pas l'exploiter, il peut invoquer la clause de Force Majeure du contrat.¹¹⁵ Dans tous les cas, c'est au gouvernement que revient la responsabilité d'assurer la mise en place des mécanismes de contrôle nécessaires à l'application de la loi forestière, en situation de guerre comme en situation de paix.

Ce système a permis à des groupes tels que *Maryland Logging Company* (MLC), *Timber Management Company* (TIMCO) et d'autres sociétés de continuer à exploiter des régions qui échappaient au contrôle des divers gouvernements intérimaires au pouvoir durant la première phase de la guerre du Libéria de 1991 à 1997. La FDA a pu continuer à collecter les impôts et autres frais auprès de ces sociétés malgré l'impossibilité pour l'organisation d'avoir accès aux zones

exploitées. Au cours de cette période, aucune des sociétés d'exploitation forestière concernées n'a choisi de déclarer une situation de Force Majeure.

Après les élections de 1997, le système de concessions a été conservé en l'état et aucune réforme n'a été tentée pour relever les défis actuels de la gestion des forêts. Les principes de base d'une bonne gouvernance, qui comprennent la participation des parties concernées, la transparence et la prise de responsabilité ne sont pas pris en compte dans la gestion des forêts. Ainsi, à maintes reprises, l'évaluation des concessions forestières (*Forest Concession Review*) commandée par le gouvernement en 2004 a souligné une très mauvaise application de la réglementation et une mauvaise gestion administrative et fiscale du secteur par la FDA. Par exemple, en raison de l'insécurité dans les régions concernées, certaines forêts étaient allouées sans étude préalable sur le terrain, il en résultait alors un chevauchement des limites des concessions. En tout, la FDA a concédé 11 millions d'hectares de forêt, ce qui représente approximativement deux fois et demi le couvert forestier du Libéria.¹¹⁶

Une mauvaise gestion de telle amplitude a été rendue possible par le fait que, l'attribution d'une concession implique l'accord de deux parties seulement : le gouvernement et le concessionnaire. Une fois ces parties satisfaites de leur niveau de conformité respective avec les termes de l'accord, il est presque impossible pour les autres acteurs concernés, comme la société civile et les populations rurales, d'exiger une amélioration de la gouvernance et de la gestion. Les deux parties profitent d'un système dans lequel il n'y a aucune transparence. L'administration publique corrompue et les sociétés d'exploitation forestière sont dépendantes les unes des autres pour leur survie mutuelle.

¹¹⁴ Conflict situations in Africa, AFLEG Thematic Working Group, June 19, 2002 ¹¹⁵ Les désastres naturels, les accidents, les guerres, les invasions, les attaques d'ennemis publics, les hostilités, les restrictions sur le commerce ou autres activités du détenteur de titre imposées par tout souverain, embargo, blocus, émeutes révolutionnaires, troubles civils, etc. qui échappe au contrôle de la(des) partie(s) of the holder imposed by any sovereign, embargoes, blockades, revolutions riots, civil, etc. that is beyond the reasonable control of the party(s). New National Forestry Laws of Liberia (April 2000) ¹¹⁶ *Forest Concession Review Committee (Liberia)*, May 31, 2005

Le financement de la lutte contre les insurgés et de l'entourage du Président Taylor était dépendant de l'appui financier, humain et matériel des sociétés d'exploitation forestière. Les sociétés forestières comptaient aussi sur le soutien de Taylor pour pouvoir passer outre aux lois forestières. De 1999 à 2000, l'*Oriental Timber Company* (OTC) a versé 7 millions US\$ d'« impôts » sur des comptes en banque offshore et à des particuliers.¹¹⁷ Elle a reçu en retour une protection totale de la Présidence. Le Président Taylor appelait d'ailleurs OTC son « *pepper bush* »¹¹⁸. Ceci souligne la dimension controversée de la définition très largement utilisée de bois des conflits : « bois qui a été échangé à un certain moment par des groupes armés, des factions rebelles ou des soldats réguliers, ou par une administration civile ou ses représentants, impliqués dans un conflit armé, soit pour perpétuer le conflit ou pour tirer avantage des situations de conflit à des fins personnelles ».¹¹⁹ (Italique rajouté)

Toutefois, cette situation a d'autres impacts. Ironiquement, le conflit a permis d'éviter la déforestation généralisée, comparé aux pays voisins. Maintenant que le conflit est terminé, le vide laissé par l'absence d'application de la législation forestière risque de permettre la destruction sans limite des forêts du Libéria et de leurs ressources.

Malgré la garantie constitutionnelle de la participation des populations locales dans les processus de prise de décision concernant les forêts, le gouvernement central ne fournissait pas d'arène politique pour la société civile dans le choix, la conception ou l'attribution des contrats de concessions forestières, permettant ainsi au Président Taylor d'exercer un pouvoir discrétionnaire excessif sur les forêts. De terribles conséquences se sont fait sentir sur la gouvernance et la gestion des forêts : développement de l'exploitation forestière illégale et d'autres formes d'utilisation illégale

de la forêt, comme le commerce de la viande de brousse qui se déroulait sans être déclaré puisque les gardes forestiers n'avaient que peu ou pas accès aux zones reculées et que les populations locales n'avaient aucune raison ou moyen de dénoncer ces activités.

Depuis le début de la paix négociée par les Nations Unies en 2003 et la fin du régime de Taylor, la communauté internationale, à la demande de la société civile, a exigé que le gouvernement intérimaire réexamine toutes les concessions forestières. Cet examen visait à établir quels étaient les concessionnaires qui respectaient les normes minimales d'opération : permis d'exploitation, constitution de la société, contrat et garantie d'exécution. Parmi les quarante sept concessionnaires ayant fourni leurs documentations aucun ne respectait ces normes. Le Comité a donc recommandé que toutes les concessions soient annulées. Cela ne prenait même pas en compte les évasions fiscales, les manquements à la loi ou à la réglementation, les abus des droits humains, comprenant le massacre de civils par les milices des certaines sociétés d'exploitation forestière. Le Comité a également recommandé une réforme de la FDA et de la réglementation en matière de gestion des forêts, avant toute attribution de nouvelles concessions.

Ces réformes offrent l'occasion au peuple libérien, au gouvernement, à la société civile, au secteur privé et aux populations locales, de changer radicalement le système. L'aide internationale financière et technique, canalisée par la *Liberian Forest Initiative* (Initiative pour la forêt libérienne), si elle est bien coordonnée, pourrait aboutir à de solides réformes permettant une efficacité maximum qui profiterait aux diverses parties concernées.

Ceci ne sera cependant possible que si les dispositions institutionnelles, juridiques et de gestion adoptées, sont conformes aux principes de base d'une bonne gouvernance et prévoient

¹¹⁷ Notes de crédit et factures d'OTC par SDI, 2005 ¹¹⁸ SAMFU (2002) « Pepperbush: expression libérienne signifiant une possession précieuse ».

¹¹⁹ *Global Witness* (UK)

la participation adéquate des parties prenantes à la prise de décision concernant les forêts et leur gestion, et cela même si le système de concessions est maintenu. Les lois devraient être appropriées et justes. Elles devraient inclure des conditions concernant la production par les sociétés privées et les institutions forestières, de comptes rendus et audits réguliers et vérifiables ainsi que des dispositions concernant la participation de la population. Ceci renforcerait l'implication de la société civile et des populations locales aussi bien au niveau de la prise de décision que de la gestion.

Conclusions

Au cours des conflits armés, l'application de la loi forestière devient pratiquement impossible, surtout dans les cas où il y a éclatement de la justice et du pouvoir et que l'Etat perd le contrôle des régions forestières au profit d'acteurs non gouvernementaux armés. Les nouvelles lois forestières doivent reconnaître ce fait et des dispositions doivent être prises pour protéger les forêts contre l'exploitation forestière dans les situations de conflit. Comme le démontre l'expérience libérienne, l'application des principes de base tels que la transparence et la participation des populations locales à la gestion des forêts fait place à une foresterie de liquidation sous prétexte de s'occuper des problèmes de sécurité. Ceci est d'autant plus important que les élites d'affaires et politiques cherchent souvent à tirer avantage du conflit à des fins personnelles. Au Libéria, la société civile et les populations rurales dans les forêts communautaires sont les deux groupes nationaux parties prenantes ayant démontré leur solide engagement pour promouvoir la gestion durable des forêts libériennes. En effet, les populations rurales ont besoin de la forêt pour leur survie et leur développement à long terme et la société civile libérienne a traité la myriade de problèmes du secteur forestier

comme des questions de justice environnementale et sociale et comme autant de défis à la bonne gouvernance et à la justice.

Recommandations

Pour s'attaquer au problème de la gestion des forêts durant les conflits armés, nous recommandons :

- que le système de concessions soit réformé pour adopter les principes de base de la bonne gouvernance en prévoyant par exemple la participation de tiers, y compris la société civile et les populations rurales, dans la gouvernance et la gestion des forêts. Cela devrait comprendre, mais ne pas être limité, à la définition de rôles clairs en matière de planification de l'utilisation des terres, de définition et d'attribution des concessions, de développement de plans de gestion par les concessionnaires et leur approbation (ou non) par la société civile, de contrôle indépendant de l'exploitation forestière et de l'application des lois, des processus d'adjudication et de partage des bénéfices ;
- que soit développé un système approprié de gestion des forêts qui permettrait de faire face aux difficultés en situation de conflit. Par exemple, ceci devrait comprendre une disposition qui permettrait aux autres parties concernées telles que la société civile ou des contrôleurs tiers de déclarer une situation de Force Majeure si elles ne peuvent plus exercer leurs responsabilités de surveillance et de contrôle de façon efficace. Cela garantirait l'arrêt de l'exploitation forestière dans des régions rendues inaccessibles en raison de conflit armé décrété par un contrôleur indépendant après avoir démontré qu'il n'est plus possible d'exploiter dans ces régions ;

- que soit établi un consensus international sur ce que constitue « la perte du contrôle de l'Etat sur les régions forestières, un éclatement de la justice ou quand on considère que le commerce du bois entretient le conflit » et que soit défini dans un cadre consultatif probant ce que constitue le bois de conflits ;
- qu'une fois le bois identifié comme « bois de conflits » celui-ci soit automatiquement interdit d'entrée sur les marchés régionaux et internationaux ;
- qu'un cadre international pour l'application des lois telles que l'interdiction de la commercialisation des bois de conflits, soit négocié entre Etats et avec la participation de la société civile.

2.2 EXPLOITATION FORESTIÈRE ET CONFLIT ARMÉ DANS L'EST DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

ALBERT K. BARUME, JURISTE INDÉPENDANT, RDC

L'exploitation du bois a joué un rôle déterminant dans le conflit armé qui a causé la mort de plus de 3 millions de personnes civiles en République Démocratique du Congo (RDC) depuis 1998. A l'instar du diamant, de l'or, du coltan, de la cassitérite et bien d'autres ressources naturelles, les forêts ont non seulement servi comme sources de revenus aux factions armées mais aussi comme butin de guerre des armées étrangères qui se sont livrées bataille sur le sol congolais pendant plus de six ans.



Des entreprises d'exploitation forestière ont exploité, sous couvert des différentes factions rebelles, des milliers de mètres cube de bois dont une partie fut exportée vers divers pays étrangers, notamment la Chine et les Etats Unis. Des acteurs ougandais, rwandais et burundais ont été actifs dans cette opération. En contre partie de la protection militaire que les groupes armés pourvoient, les exploitants forestiers payaient des sommes d'argent et rendaient divers services, notamment le transport des troupes et des armes.

Le cas d'espèce de la Société Ougando-Thaïlandaise Dara Forest est une illustration parmi tant d'autres de la complicité, voire d'une co-action criminelle, qui a existé entre des exploitants forestiers et différentes factions armées congolaises. La société Dara Forest fait

partie de la famille d'entreprises connue sous l'appellation « *DARA Great Lakes Industries* » (DGLI), au sein de laquelle se trouve également la société ougandaise d'exploitation forestière « *Nyota Wood Industries* ». ¹²⁰ Dara Forest fut implantée dans l'Est de la RDC en 1998, mais elle n'obtiendra sa propre concession forestière de 100.000 hectares du Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Mouvement de Libération (RCD-ML) qu'en 2000. ¹²¹ Il est important de noter que c'est avec la mort de l'ancien Président Désiré Laurent Kabila que débuta, en 1998, la seconde phase de la guerre qu'a connu la RDC. Avant l'obtention de cette concession, l'activité principale de Dara Forest était l'achat des bois auprès des exploitants locaux.

Dara Forest était basée à Mangina dans le territoire de Beni, Province du Nord Kivu et disposait d'une scierie industrielle. Ses exploitations couvraient plusieurs autres localités, y compris Djugu, Mambassa, et Komanda. Ses exportations annuelles ont été évaluées à plus de 45.000 mètres cube de bois.

Il suffisait d'un simple coup de téléphone d'un commandant militaire ougandais ou du RCD-ML, pour que les camions de la société Dara Forest puissent traverser les douanes congolaises sans rien payer. A d'autres occasions, lorsqu'il était impossible pour la société d'obtenir l'intervention d'un haut officier militaire, les véhicules transportant des bois étaient convoyés par des hommes en armes appartenant soit à l'armée ougandaise soit au RCD-ML, selon le besoin. Il n'y a pas que la législation fiscale et douanière congolaise dont Dara Forest faisait peu de cas.

Le rapport des experts des Nations Unies sur l'exploitation des ressources naturelles de la République Démocratique du Congo confirme que l'essentiel des bois, ainsi frauduleusement

¹²⁰ Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo. http://www.congonline.com/documents/Pillage_RDC_RapportONU.zip ¹²¹ *Ibid.*

exploités, s'exportait en majorité à partir du port kenyan de Mombassa.¹²²

C'est donc dans le mépris des normes relatives aux droits sociaux et environnementaux que la société Dara Forest a agi. Pire, grâce à ses moyens logistiques et financiers, elle a soutenu le RDC-ML. Ceci a eu pour conséquence d'attirer, contre cette compagnie, l'inimitié des factions armées adversaires au mouvement rebelle qui la protégeait, occasionnant ainsi certaines batailles, voire amplifiant la rivalité entre les divers belligérants.

Ainsi par exemple, le 15 mai 2001, des éléments du groupe armé Mai-Mai ont kidnappé une vingtaine des travailleurs de la société Dara Forest, y compris des citoyens thaïlandais, kenyan et suédois.¹²³ En échange de la libération des otages, le groupe Mai Mai avait exigé le départ de la société Dara Forest ainsi que celle des troupes ougandaises.¹²⁴

Il est crucial de noter que des actes de cannibalisme, qui sont présumés avoir été commis par des militaires du Mouvement de Libération du Congo (MLC) et du Rassemblement Congolais pour la Démocratie-National (RCD-N) à Mambassa et ses environs ont eu lieu au moment où la société Dara Forest était en pleine exploitation forestière dans cette partie du territoire de Beni. Un rapport de l'organisation internationale des droits de l'homme, Human Rights Watch, confirme en effet qu'« au cours des trois derniers mois de 2002, les troupes du MLC et du RCD-N ont violé, tué et mangé des Pygmées, des chasseurs et des gens vivant de la cueillette dans la forêt. Ils ont ainsi cherché à terroriser les Pygmées afin que ceux-ci les aident en les guidant à travers la densité de la forêt et qu'ils évitent ainsi d'emprunter les routes principales sur lesquelles ils pouvaient faire l'objet d'attaques. Certains des combattants engagés dans cette pratique espéraient peut-être ainsi acquérir la force de leurs victimes ».¹²⁵

Ce lien, de plus en plus préoccupant, entre des crimes internationaux graves et l'exploitation des ressources naturelles a, en juillet 2003, été souligné par le Procureur de la Cour Pénale Internationale en rapport avec les crimes commis dans l'Est de la République Démocratique du Congo, et plus précisément en Ituri. Le Procureur Moreno Icampo affirmait que « les sociétés qui financent les crimes doivent maintenant savoir que nous allons les poursuivre ».¹²⁶

Faut-il alors établir un lien entre les activités d'exploitation de la société Dara Forest et ces atrocités ? En pourvoyant des moyens et l'assistance aux groupes et forces armées qui ont commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et bien d'autres atrocités, la société Dara Forest n'était-elle pas censée avoir connaissance de l'usage criminel des moyens et assistance qu'elle offrait ?

Cette question est très pertinente d'un point de vue juridique. En Californie, un juge de district présumant la connaissance passive des violations graves commises par les forces birmanes a conclu en faveur d'une responsabilité civile de la multinationale d'exploitation de gaz et de pétrole Unocal, dont la sécurité était assurée par les forces militaires birmanes.¹²⁷ C'est sur la base de principes similaires que certaines sociétés commerciales et industrielles allemandes ont été amenées à payer des indemnités pour avoir bénéficié d'une main d'oeuvre gratuite fournie par le régime Nazi d'Hitler.¹²⁸

Plus récemment, en décembre 2005, la Cour Internationale de Justice a reconnu un lien direct entre le conflit armé, qui sévit dans l'Est de la RDC, et l'exploitation des ressources naturelles de ce pays par un pays voisin, la République de l'Ouganda, en affirmant que : « par les actes de pillage et d'exploitation des ressources naturelles congolaises commis par des membres des forces armées ougandaises

¹²² *Ibid.* ¹²³ Le groupe Mai Mai était une des factions armées du conflit en RDC. ¹²⁴ Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo (S/2001/357) *op.cit.* ¹²⁵ Human Rights Watch (2003) Ituri couvert de sang, Rapport Vol. 15, No. 11 (A) de juillet 2003 ¹²⁶ Simons, M. (2003) Court likely to take up Congo first. New York Times, 17 July 2003 ¹²⁷ *John Doe et al v. Unocal et al*, 2000 U.S. Dist. LEXIS 13327, No. CV 96 6959 RSWL (BQRx) ¹²⁸ S Jonathan Wiesen, *West German Industry and the Challenge of the Nazi Past, 1945 1955*. UNC Press.

sur le territoire de la République Démocratique du Congo, et par son manquement aux obligations lui incombant, en tant que puissance occupante dans le district de l'Ituri, d'empêcher les actes de pillage et d'exploitation des ressources naturelles congolaises, la République de l'Ouganda a violé les obligations qui sont les siennes, en vertu du droit international, envers la République Démocratique du Congo ».¹²⁹

Conclusions

Prétendument mis en place pour renflouer les caisses publiques des Etats, le système des concessions forestières implanté dans le Bassin du Congo en général et en République Démocratique du Congo en particulier, légitime l'exportation annuelle vers le reste du monde de millions de mètres cube de bois, dont une partie est fort malheureusement produite sur fond de violations graves des droits de l'homme, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

En plus du lien existant entre l'exploitation forestière et les crimes internationaux, nous reprochons au système actuel des concessions forestières de n'avoir pas été en mesure de juguler la pauvreté au nom de laquelle la quasi-totalité des réformes forestières sont prétendument réalisées dans le Bassin du Congo. En effet, dans plusieurs pays de cette région de l'Afrique où de nouvelles lois forestières ont été justifiées par une soit-disant volonté de lutte contre la pauvreté, la majorité de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, voire d'extrême pauvreté, comme le confirme les récentes statistiques du PNUD.¹³⁰

N'avoir jamais pris en compte les droits de l'homme dans le montage juridique du système actuel des concessions forestières dans le Bassin du Congo serait l'une des raisons majeures de l'actuelle incapacité de ce système à conduire au développement, à la justice sociale et au bien-

être de tous. Pourtant, nous continuons de croire qu'une exploitation forestière est légale pour autant qu'elle est effectuée conformément aux lois forestières. Cette perception partielle de la légalité ne prend pas en compte les Conventions et Traités régulièrement ratifiés, y compris ceux relatifs aux droits de l'homme, qui font automatiquement partie des droits internes de la majorité des pays de Bassin du Congo. Autrement dit, le droit d'un pays est un ensemble cohérent comprenant à la fois les règles de droit interne et celles issues des sources internationales à savoir les Traités et Conventions internationales régulièrement ratifiés.

Pour toutes ces raisons et dans le cadre du soutien de certaines compagnies forestières aux conflits armés sévissant dans ces régions, on peut faire les recommandations suivantes :

- que le système d'exploitation des forêts congolaises par voie de concession soit revu en vue d'y intégrer des garde-fous contre le crime organisé et une protection des droits des communautés locales ;
- que les bois provenant des régions en conflit soient déclarés illégaux et impropres à toute exportation ; Il faudrait inclure de manière plus globale l'illégalité et l'interdiction dans le commerce international, et pas simplement de l'exportation
- que soit mis en place un processus similaire à celui de Kimberley dans le secteur forestier ;
- que les sociétés forestières ayant participé à des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et d'autres atrocités soient exclues de toute attribution future des titres forestiers.

¹²⁹ Cour Internationale de Justice, Communiqué de presse 2006/26 du 19 décembre 2005 ¹³⁰ http://hdr.undp.org/statistics/data/hdi_rank_map.cfm

2.3 TYPOLOGIE DES CONFLITS LIÉS À L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE DU BOIS DANS LA PROVINCE DU KONGO CENTRAL (RDC) THEO GATA, CENADEP, RDC

Les forêts de la République Démocratique du Congo sont estimées à 135 millions d'hectare et représentent 50% des forêts pluviales humides africaines et 7% des forêts tropicales du monde.¹³¹ Elles regorgent d'une riche et abondante diversité biologique. Cependant, l'absence de cadre stricte relatif à son exploitation ne permet pas de générer des véritables bénéfices pour le pays et encore moins pour la population congolaise et ce, malgré la réforme du secteur forestier initiée dans le cadre de la nouvelle loi forestière d'août 2002.¹³²

Le Kongo-Central¹³³ est une province de la République Démocratique du Congo située au sud-ouest du pays. C'est à travers elle que le pays est ouvert sur la côte atlantique. L'exploitation forestière dans cette province est localisée dans le District du Bas-Fleuve qui renferme l'écosystème forestier du Mayumbe. Cet écosystème, unique en République Démocratique du Congo, est très important pour l'équilibre climatique de la région et pour sa riche diversité biologique.¹³⁴

Actuellement surexploitée, la Forêt de Mayumbe se trouve dans un état de détérioration avancé. Les principales raisons sont la pression accrue des populations locales en quête d'une amélioration de leurs conditions de vie ainsi qu'un nombre grandissant de sociétés forestières industrielles.

Exploitation industrielle du bois dans le Kongo-Central

L'exploitation industrielle du bois dans le Kongo-Central, et plus précisément dans le District du Bas-Fleuve, date de l'époque coloniale. Ce fait explique sûrement la surexploitation de la forêt de Mayumbe. Proche de l'océan et riche en essences de valeur commerciale, les exploitants forestiers industriels de la RDC la considèrent comme un terrain de prédilection pour leurs activités.

Ainsi, plusieurs sociétés forestières ont exploité et/ou exploitent encore le bois dans cette région. Actuellement, on compte seize sociétés forestières, notamment Agrifor, APC/Tembo, Exforma, Forabola, Mbanda, Safeco, Socofor, Soforma, PSL, CFT, SCAM, Sodafmir, Socema, SCAEL, Extrabois, et Agriumbe. Parmi elles, les huit premières sont actuellement en activité tandis que les huit dernières sont en faillite.¹³⁵ Les concessions forestières concédées par l'Etat à ces seize sociétés, sur base de garanties d'approvisionnement, couvrent une superficie totale de 960.025 hectares.

Selon Swedi,¹³⁶ les multiples usages et richesses qu'offre la forêt ont toujours attiré la convoitise de nombreuses catégories d'acteurs. Parmi eux, nous distinguons les décideurs politiques, les gestionnaires (administration forestière, autorités politiques et militaires locales), les exploitants forestiers industriels, les exploitants artisanaux et les populations forestières vivant dans et de la forêt. Dans cette multiplicité d'acteurs, la diversité des perceptions et des intérêts qui en découle est à l'origine de l'apparition de divers conflits.

Types des conflits liés à l'exploitation forestière dans le Kongo-Central

La gestion durable des forêts en RDC, particulièrement celles du Kongo-Central, est étroitement liée au zonage national, à l'aménagement du territoire forestier national, à la reconnaissance des droits et pratiques traditionnels des communautés forestières et surtout à la résolution des conflits concernant la propriété et l'utilisation des terres.

Dans la Province du Kongo-Central, zone à forte pression foncière, la gestion des ressources forestières se fonde sur les droits traditionnels. Le rapport de Yamba Yamba¹³⁷

¹³¹ FAO (2002) <http://www.fao.org/forestry/site/23747/en/cod/page.jsp> ¹³² Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier, dans *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 43^{ème} année, Cabinet du Président de la République, Kinshasa, 31 août 2002. ¹³³ Autrefois appelée Bas Congo, cette province a été rebaptisée Kongo Central en février 2006, lorsque la constitution congolaise de 2005 a été mise en application.

¹³⁴ Gata, T. (2001) *Participation de la population locale à la gestion des ressources naturelles dans la Réserve de biosphère de Luki (RDC) : Contraintes et perspectives pour un développement durable. Cas de l'enclave de Tsumba Kituti*. DESS unedited paper, ERAIFT. ¹³⁵ DGF (2003) Rapport annuel d'activités. MECNEF, Kinshasa ¹³⁶ Swedi, E. (1998) *Gestion durable et participative des ressources forestières de la République Démocratique du Congo*. In: *Le Bassin du Congo, Ressources humaines et naturelles*. IUCN, May 1998, pp 177 186. ¹³⁷ Yamba Yamba, S.N. (2003) Les pratiques des populations riveraines par rapport aux innovations du Code Forestier congolais et normes d'applications. Dans: Rapport de l'atelier sur le processus de mise en ?uvre du code forestier congolais et normes d'application. Groupe de Travail Forêts, Novembre 2003. pp. 126 158.

dénonce les répercussions des concessions forestières sur l'économie et les conflits qui en sont nés concernant la propriété et l'utilisation des terres. Par exemple, l'invocation des droits traditionnels aurait amplifié les conflits liés à l'exploitation des ressources forestières dans les concessions inexploitées des sociétés industrielles en faillite.

La configuration de la distribution des garanties d'approvisionnement des exploitants industriels du bois dans le Bas-Fleuve ne prévoit pas suffisamment d'espaces libres pour les activités des populations rurales. De sorte que la plupart des conflits sont liés à l'utilisation et la propriété des terres et naissent de la nécessité pour ces populations rurales de mener les activités qui leur permettent de survivre.

Une enquête effectuée en 2003 révèle l'existence dans le Bas-Fleuve, de cinq catégories des conflits :

- Les populations rurales entre elles ou conflits intra-communautaires ;
- Les exploitants forestiers entre eux ;
- Les exploitants forestiers et les populations rurales ;
- Les populations rurales et l'Etat ;
- Les exploitants forestiers et les concessionnaires fonciers privés.

Les différents acteurs en présence invoquent de nombreuses causes à ces conflits.

Concernant les conflits intra-communautaires, nous citerons :

- La gestion traditionnelle des ressources forestières dans la région qui exclut les immigrants qui ne sont pas de la région ou des clans de la région ;

- Le mécontentement de certains membres du clan relatif au partage des redevances payées par les exploitants (industriels et artisanaux).

Concernant les conflits opposant les exploitants entre eux, ils sont souvent liés à :

- La non-matérialisation des limites d'exploitation entraînant un empiètement dans les garanties d'approvisionnement.

En 2002, dans le cadre de l'effort de guerre, la société Mbanda a été autorisée à couper les bois à Sumbi. La garantie d'approvisionnement octroyée à CFT par le SPIAF, service technique du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts englobait la superficie exploitée par Mbanda. CFT a donc été contraint de saisir et de vendre tous les bois coupés par Mbanda. L'affaire se trouve actuellement en justice auprès du Procureur Général de la République à Kinshasa ; la compagnie CFT est sommée, depuis 2005, de rembourser Mbanda car le SPIAF a reconnu son erreur dans l'attribution des garanties d'approvisionnement.

Dans le cadre de l'effort de guerre, la réquisition par le gouvernement des grumes des exploitants affrétés dans les ports (Matadi et Boma) a suscité beaucoup de conflits entre les exploitants forestiers. C'est le cas des sociétés Soforma, propriétaire de bois réquisitionnés, et Mbanda, exploitant forestier utilisé par le Gouvernement pour vendre ces bois.

- La violation des garanties d'approvisionnement des concessionnaires forestiers industriels par les exploitants artisanaux (scieurs de long).

Par exemple, en 2004, l'exploitant artisanal Roger a coupé du bois à Kinzambi et à Kota

(Territoire de Seke Banza) dans la garantie d'approvisionnement de la Société Exforma du Député Mbenza Tubi. L'Exforma a saisi le bois coupé par le scieur de long Roger. Après instruction du dossier au Parquet, la Société Exforma a gagné le procès.

Les conflits entre les exploitants forestiers industriels et les populations rurales recourent plusieurs catégories :

- Le non-paiement des dégâts causés aux cultures dans les champs des paysans lors de l'exploitation forestière ; et
- Le manque de bénéfices tirés par les populations locales de l'exploitation forestière de leurs forêts claniques.

A Tshela, depuis 2005, un conflit oppose la communauté locale à Monsieur Gabi, Président du Tribunal de Grande Instance de Tshela et exploitant artisanal du bois. Après une entente avec un ayant-droit, Mr Gabi a coupé du bois sur les terres en question à l'insu des autorités traditionnelles du village. Les notables du village se sont plaints auprès du coordinateur urbain de l'Environnement et actuellement le dossier est en instruction au Parquet de Grande Instance de Matadi.

- L'écrémage des concessions forestières suite à des activités agricoles (agriculture itinérante sur brûlis) et à la production de charbon de bois par les populations ;
- Le manque de financements par les exploitants de projets alternatifs d'intérêt communautaire pour le développement local;
- La coupe d'essences forestières de valeur et le sciage de bois dans les concessions des exploitants ;
- La succession des ayant droits coutumiers remettant en cause les conventions signées par leurs défunts parents ;

- Le non-respect des cahiers de charges en faveur des communautés locales et de la législation forestière par les exploitants.

Concernant les conflits entre les populations rurales et l'Etat, nous citerons :

- La non-implication des populations dans la gestion forestière ;
- L'instrumentalisation des agents de l'administration publique par les exploitants forestiers industriels, le laxisme dans l'application de la loi forestière et de ses mesures d'application ;
- La législation forestière existante en RDC étant fondée sur le principe de la primauté de l'Etat dans la mise en valeur des forêts, les droits d'usage coutumiers ne sont pas toujours respectés.

Concernant les conflits entre exploitants et concessionnaires privés :

Ils sont dus essentiellement à l'empiètement mutuel ou réciproque des concessions lors de la coupe de bois lié au manque de la matérialisation des limites. Dans le Bas-Fleuve, les concessions des privés détenant des certificats d'emphytéose couvrent une superficie totale de 63.763,05 ha.

En 2003, Monsieur Koyi Tafiki a coupé du bois dans sa concession privée située dans un couloir riche en essences forestières de valeur. La société Forabola a obtenu une garantie d'approvisionnement à Kinshasa englobant une partie de la concession privée de Nkoy et s'est alors permis de saisir les bois coupés par ce dernier. Après instruction du dossier au Tribunal de Paix de Lukula et sur avis techniques de la Coordination de l'Environnement du District de Tshela, Monsieur Nkoy a gagné le procès. Mécontent du jugement rendu, Forabola a ramené l'affaire au Tribunal de Grande Instance de

Boma où elle a encore perdu le procès.

Quant aux mécanismes de résolution des conflits entre ces différents usagers de la forêt de la Province du Kongo-Central, les populations et les exploitants recourent :

- Aux règles coutumières (réconciliation) ;
- Aux instances judiciaires locales (parquets et tribunaux) ;
- A l'administration forestière.

Recommandations

Etant donné la spécificité de la province du Kongo-Central et à la diversité des situations conflictuelles, la résolution des conflits liés à l'exploitation forestière devrait tenir compte avant tout de la satisfaction des besoins fondamentaux quotidiens et incompressibles de sa population croissante.

Vu qu'à ce jour la quasi-totalité des terres forestières du Bas-Fleuve fait partie des garanties d'approvisionnement des sociétés forestières industrielles et se basant sur l'article 155 du Code Forestier (2002) relatif à la conversion de ces garanties en concessions forestières, nous recommandons :

Au gouvernement congolais :

- La prise en compte des intérêts des populations rurales par la décentralisation effective de la gestion forestière du point de vue juridique et financier ;
- L'adoption des lois claires garantissant aux populations rurales l'exercice de leurs droits d'usage dans les zones affectées par l'exploitation industrielle de la forêt ;
- La réduction de la superficie des concessions forestières jadis allouées aux sociétés forestières industrielles pour libérer assez

d'espaces forestiers où les communautés locales auront la possibilité de demander leurs forêts communautaires conformément aux articles 22 et 44 de la nouvelle loi forestière ;

- L'amélioration des conditions de travail des techniciens de l'administration forestière pour réduire leur vulnérabilité face aux exploitants forestiers industriels.¹³⁸

Aux bailleurs de fonds (Banque Mondiale et FAO) :

- L'accompagnement du gouvernement congolais dans l'accélération du processus de foresterie communautaire (Article 22 du CF) ;
- La promotion et le financement des projets alternatifs à l'exploitation industrielle de la forêt.

Conclusion

A ce jour, la quasi-totalité des terres forestières du Bas Fleuve fait partie des garanties d'approvisionnement des sociétés forestières en activité et en faillite. Pour subvenir à leurs besoins incompressibles en terres, en bois et autres produits forestiers, les populations locales sont obligées de mener leurs activités dans des couloirs de forêt souvent appauvris en terres fertiles, en essences forestières et en espèces animales.

Nous croyons que la réduction de la superficie des concessions jadis allouées aux sociétés forestières lors de la conversion de ces garanties en concessions forestières (Art.155 du Code Forestier) s'avère une impérieuse nécessité. Cela permettra de libérer assez d'espaces pour les forêts communautaires conformément aux articles 22 et 44 de la nouvelle loi forestière.¹³⁹ C'est pourquoi, nous pensons que les dispositions du décret n°5/116 du 24 octobre 2005¹⁴⁰ devraient être de stricte application.

¹³⁸ Bakulu, M.J. (2004) Rapport de l'atelier sur le code forestier et sa mise en ?uvre tenu à Matadi du 10 au 14 mai 2004, Province du Bas Congo, CEPECO CENADEP (ONGD), pp 20 21. ¹³⁹ Bakulu (2004) *op.cit.* ¹⁴⁰ Décret n°05/116 du 24 octobre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière.

Le système de gestion traditionnelle des terres qui est à la base de l'existence des paysans sans terre dans cette partie du pays ne garantit pas à tout agriculteur la sécurité de jouissance des terres et des forêts. Il faut plutôt créer un domaine forestier communautaire placé sous la responsabilité des institutions locales de la société civile et/ou coutumières en ce qui concerne la réglementation des droits d'usage et l'exploitation des produits forestiers.

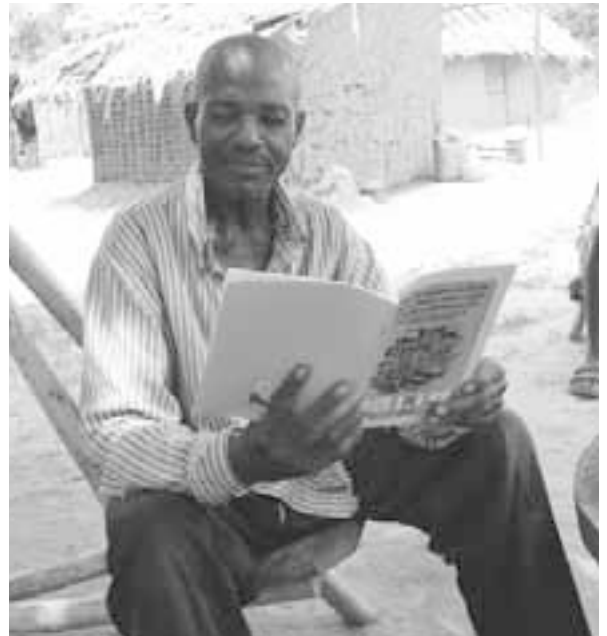
La pérennité de la forêt du Mayumbe dans le Kongo-Central, - très importante pour l'équilibre climatique de la région¹⁴¹ - passe actuellement par la suspension de l'octroi de permis de coupe aux exploitants forestiers en vue de reconstituer cet écosystème forestier unique en République Démocratique du Congo et par une réglementation stricte de l'exploitation industrielle du bois en privilégiant toute alternative à ce type d'exploitation.

¹⁴¹ Gata, D. (2001) Participation de la population locale à la gestion des ressources naturelles dans la Réserve de biosphère de Luki (RDC): Contraintes et perspectives pour un développement durable. Cas de l'enclave de Tumba Kituti. Mémoire inédit de DESS, ERAIFT, pp9 10, 58 69

CHAPITRE 3: EVALUATION DE L'IMPACT DES CONCESSIONS FORESTIÈRES INDUSTRIELLES

Le chapitre 3 décrit les effets adverses de l'exploitation forestière au Cambodge, au Cameroun et en RDC. Dans ces pays, le système de concessions forestières a contribué à la dégradation de l'environnement, à l'injustice sociale et à la corruption. Ceci s'est produit malgré un processus de réforme forestière entrepris au Cameroun, décrit dans l'article 3.2 et malgré l'implication des donateurs internationaux au Cambodge, comme l'explique Eva Galabru dans l'article 3.1. Tout cela n'augure rien de bon pour la RDC, comme l'explique Adolphine Byayuwa. Là, l'exploitation forestière industrielle est perçue comme l'élément pivot de la stratégie de développement du pays. Pourtant, compte tenu de la corruption endémique que connaît le pays, du mépris de la loi et de l'exploitation illicite, il est peu probable qu'elle puisse remplir ce rôle.

Ces auteurs recommandent un examen beaucoup plus rigoureux de l'industrie, avec un meilleur suivi des opérations forestières et l'imposition de sanctions sévères pour les contrevenants. De surcroît, il faudrait donner la priorité à l'amélioration de l'accès au système juridique par la société civile, par exemple, par la fourniture de plus amples informations sur le cadre juridique et sur les droits et obligations de toutes les parties.



L'accès à l'information pour les populations forestières est un élément essentiel pour assurer une bonne gouvernance. Cath Long

3.1 CONFLITS RÉSULTANT DES CONCESSIONS FORESTIÈRES: LE CAS DU CAMBODGE EVA GALABRU, CONSULTANT INDÉPENDANT, FRANCE

En 1972, le couvert forestier du Cambodge était estimé à 73% de la superficie totale du pays.¹⁴² La guerre civile (1970-1998) a longtemps sérieusement entravé l'accès à de nombreuses et précieuses régions forestières. La fin de la guerre froide et l'arrêt des financements russes qui suivit, le retrait des troupes d'occupation vietnamiennes, la levée de l'embargo économique ainsi que les Accords de Paix de l'ONU forcèrent ou permirent au parti au pouvoir, le Parti du peuple cambodgien (PPC), de chercher d'autres ressources financières. Au même moment, les trois autres protagonistes de la guerre civile au Cambodge perdirent également les financements motivés par la guerre froide et recoururent à d'autres sources de financement pour poursuivre le conflit armé et préparer les élections organisées par l'ONU. Toutes les factions en conflit allouèrent des zones sous leur contrôle, à des exploitants forestiers douteux qui transportaient du bois entre le Vietnam et la Thaïlande, marquant ainsi le début de la destruction à grande échelle de la forêt du Cambodge.¹⁴³

Les élections de 1993 furent suivies d'une trêve tendue sous la forme d'un gouvernement de coalition entre trois des factions en conflit, tandis que la quatrième, les Khmers rouges, optèrent pour la poursuite des hostilités. Les trois factions de la coalition gardèrent le contrôle de leurs zones d'influence traditionnelles et attribuèrent de grandes zones de forêt à des investisseurs étrangers. Des limites furent tracées sur les cartes mais aucun effort ne fut fait pour examiner si l'allocation de ces concessions était appropriée d'un point de vue environnemental ou social.

Les employés du gouvernement cambodgien de l'époque ne disposaient pas des fonds nécessaires, ou n'étaient pas disposés à investir dans le développement des infrastructures et les capacités de transformation industrielle. Ils comptaient donc sur le capital et le savoir faire

étrangers, tandis qu'ils installaient leurs parents et associés souvent des militaires comme propriétaires, sous-traitants et associés de ces investisseurs étrangers. On considère qu'au moins quarante de ces concessions, à savoir 7 millions d'hectares, furent ainsi attribuées, mais des preuves indirectes suggèrent un chiffre plus élevé.¹⁴⁴ Les capacités de transformation industrielles créées dépassaient de loin la capacité de production durable des forêts.

Les Khmers rouges, qui contrôlaient la majorité des régions frontalières de l'ouest, autorisèrent les sociétés, principalement thaïlandaises, à exploiter dans les territoires qu'ils contrôlaient, y compris dans les aires protégées officielles.¹⁴⁵

Début 1997, tandis que les relations au sein du gouvernement de coalition se dégradèrent et que les Khmers Rouges montraient des signes d'affaiblissement en tant qu'entité politique, les partenaires de la coalition commencèrent à se réarmer. Ils cherchèrent alors à former des alliances avec des Khmers Rouges abandonnant leur camp, afin d'obtenir la supériorité militaire. Le conflit qui s'en suivit culmina avec un coup d'état. Le PPC évinça les autres factions, exécuta leurs leaders et les força à l'exil tout en reprenant leurs biens économiques, y compris les concessions forestières et les usines. Beaucoup d'hommes d'affaires se rallièrent rapidement au PPC,¹⁴⁶ dans certains cas en finançant le coup d'état et le « gouvernement intérimaire ».

La période intermédiaire dura de juillet 1997 à décembre 1998. Au cours de cette période, mis au ban de la communauté internationale et à court d'argent, le PPC attribua 2 millions d'hectares de plus en concessions à des sociétés d'exploitation forestière en récompense de leurs contributions à l'effort militaire du PPC et plus tard à sa campagne électorale.¹⁴⁷ En 1997, le couvert forestier du Cambodge était estimé à 58%.¹⁴⁸

¹⁴² Service des eaux, forêts et chasse (1972) Les forêts de la république khmère. ¹⁴³ Hibou, B. (2005) Cambodge: quel modèle concessionnaire? Fonds d'analyse des sociétés politiques. ¹⁴⁴ NGO Forum on Cambodia (2005) *An Annotated List of Materials Relating to the World Bank Inspection Panel Investigation of the Forest Concession Management Control Pilot Project Implemented over the Period 2000 - 2005*. ¹⁴⁵ L'inscription au Journal Officiel par le Ministère concerné donne une reconnaissance et un statut légal qui permet l'application des lois associées. ¹⁴⁶ Scroggins, H. (1997) *One million to stop looting Boonma, Phnom Penh Post, August 29 - September 11, 1997, Vol. 6 (17)*. ¹⁴⁷ Chea Sotheacheath & Reuters, *Teng Boonma enters the logging business, Phnom Penh Post, October 10 - 23, 1997, vol. 6, no. 20*. ¹⁴⁸ Cité par: Le Billion, P. (2002) *Logging in Muddy Waters. The Politics of Forest Exploitation in Cambodia. Critical Asian Studies* 34(4)

En parallèle et malgré les abus flagrants infligés à « la ressource naturelle la plus importante du point de vue du développement »,¹⁴⁹ la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds continuèrent à promouvoir la réforme du secteur forestier et à recommander la continuation du système des concessions¹⁵⁰ dans le but d'accroître les revenus de l'Etat, les investissements étrangers et la création d'emplois. La réforme du secteur forestier était traitée comme une question technique, nécessitant le renforcement des capacités et la mise en place d'un cadre réglementaire et des contrôles. Bien que la corruption, le copinage et le vol à grande échelle auxquels participaient les concessionnaires étaient un secret de Polichinelle, les agences de développement, sous prétexte qu'elles ne s'immisçaient pas dans les affaires politiques des états souverains, ne cherchèrent pas à s'attaquer aux causes profondes de la mauvaise gestion des forêts. Au lieu de ça, l'assistance technique et les bureaux d'études produirent des tonnes d'évaluations superficielles et des listes de recommandations et incitations pour conduire à la gestion durable des forêts du Cambodge.¹⁵¹

Une étude datant de 1999 et financée par la Banque asiatique de développement, décrivait le système des concessions comme « un échec total du système », et faisait état de l'exploitation illégale, de taux d'extraction et de pratiques non durables ainsi que de l'absence, ou l'insuffisance, de prise en compte du bien-être et des droits d'usage des populations locales.¹⁵² Plutôt que de remettre en cause l'aptitude des concessionnaires à gérer la forêt, étant donné leur réputation en matière d'exploitation illégale, évasion fiscale et violation des droits humains, le Gouvernement Royal du Cambodge (GRC), avec le soutien technique et financier de la Banque Mondiale, a mis en place un programme de restructuration du système concessionnaire qui introduisait l'obligation de listes de contrôle pour les plans

de gestion durable et l'inventaire des arbres. De plus, il exigeait des sociétés qu'elles réalisent, conformément à la loi, des études d'impact environnemental et social.¹⁵³ Cependant, l'absence de normes claires et obligatoires d'une part et d'engagement clair de la quasi-totalité des parties concernées d'autre part, ont rendu cet exercice sans valeur et ont conduit à l'échec du processus de réforme forestière.¹⁵⁴

Les bailleurs de fonds internationaux, couvrant près de la moitié du budget du Cambodge,¹⁵⁵ ne souhaitaient pas ou ne pouvaient pas contrôler et appliquer la conditionnalité des réformes dans le secteur forestier. Bien que paraissant se conformer aux conditions des bailleurs de fonds, le GRC devint expert du respect des exigences mal définies et dépourvues de sens. Il introduisit ainsi des lacunes juridiques et de nouvelles définitions déformées. Le Cambodge n'a donc pas attribué d'autres concessions forestières, mais peut se vanter d'avoir des concessions de production de souches et branches, y compris une concession autorisant l'abattage des arbres « presque morts ».¹⁵⁶

Dans le même temps, l'élite politique a vu sa confiance renforcée dans son aptitude à gérer l'exploitation forestière et les unités de transformation. Elle a maintenant accès aux marchés d'exportation et la présence d'investisseurs étrangers empiétant sur une partie des profits, n'est plus nécessaire. Les conditions imposées par les bailleurs de fonds lui fournissent une excuse pour bloquer les activités de ces investisseurs étrangers et les amener progressivement à interrompre totalement leurs opérations¹⁵⁷.

En 2002, l'échec de la réforme des concessions, les conséquences en matière de crime organisé sur les forêts et les pressions politiques ont conduit le GRC à imposer un moratoire sur toutes les concessions forestières. Bien que certains opérateurs locaux parviennent à utiliser les lacunes juridiques, le moratoire reste l'étape

¹⁴⁹ World Bank, UNDP, FAO (1996) *Forest Policy Assessment, Cambodia*. ¹⁵⁰ World Bank (2000) *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project, Project Appraisal Document*. ¹⁵¹ World Bank (2005) *Bank Management Response to Request for Inspection Panel Review of the Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project*. ¹⁵² Fraser Thomas, GFA AGRAR, ANZDEC, ADB (2000) *Cambodian Forest Concession Review Report*. ¹⁵³ World Bank (2000) *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project, Project Appraisal Document (2000) Project Implementation Document*. ¹⁵⁴ World Bank (2004) *Independent Forestry Sector Review, World Bank Comments and Proposals Going Forward, Cambodia*. ¹⁵⁵ USAID (2004) *Cambodian Corruption Assessment*. ¹⁵⁶ Global Witness (2003) *Illegal Logging, Transportation and Log Collection in North East Lumber Stump Collection Concession, Romtom Commune, Rovieng District, Preah Vihear Province*. ¹⁵⁷ Entretien avec les fonctionnaires de la Forest Administration, 2004.

principale de la réforme du secteur. Il a permis de débattre de formes alternatives de gestion des forêts et, pour la première fois, aux communautés dépendantes des forêts de reconquérir leurs droits d'usage sur certaines zones forestières de grande valeur. Le moratoire a également forcé les exploitants forestiers et les sous-traitants militaires à lâcher le contrôle qu'ils avaient sur l'accès à de grandes zones rurales du pays, où ils exerçaient une forte influence sur les autorités locales.

Aujourd'hui, avec le moratoire encore en place, il reste au Cambodge six concessionnaires forestiers. Beaucoup ont abandonné leurs activités par manque d'arbres à couper, tandis que d'autres, avançant une corruption grandissante, ont « arrêté les dégâts » et se sont tournés vers ce qu'ils considèrent des cibles plus faciles : l'Amazonie et le bassin du Congo.¹⁵⁸

L'élite politique du Cambodge a également changé. Avançant une sévère dégradation des forêts, elle vend maintenant les forêts comme concessions de terres à usage économique. Ces dernières sont utilisées à des fins agro-industrielles ou converties en plantations d'arbres dont le bois fournit la pâte à papier. Elles sont décrites de façon caricaturale comme « effort de reforestation ». Le Premier Ministre a décrété que le couvert forestier a augmenté et représente maintenant 61% de la superficie du pays. Il a été interdit aux fonctionnaires de faire un lien entre la déforestation et les graves sécheresses et les inondations auxquelles le Cambodge est en proie.

Aujourd'hui, le Cambodge, considéré comme l'un des plus anciens pays en situation post-conflit, reste l'un des pays les plus pauvres de la région.¹⁵⁹ Des milliards de dollars d'aide au développement n'ont pas réussi à sortir son peuple de la pauvreté. Au cours de la dernière décennie, l'accent a été mis sur la construction

de la nation et la relance économique, mais la durabilité environnementale ne figurait pas dans les priorités établies par la communauté internationale des bailleurs de fonds et le GRC. Les forêts continuent à être simplement considérées par beaucoup comme une source de bois inépuisable pour l'exportation. Une décennie de système concessionnaire a laissé des séquelles irréparables sur les forêts du Cambodge. L'évaluation mondiale des ressources forestières menée par la FAO en 2005 classe le Cambodge au troisième rang mondial pour le taux de déforestation des forêts primaires.

Recommandations:

Efforts régionaux et internationaux :

- Les moratoires, les interdictions ou les réglementations et conditions devraient être approuvés par les pays voisins, avec des mécanismes et processus clairs de suivi, de compte rendu, d'attribution des responsabilités et d'exécution.
- Les initiatives internationales de répression devraient chercher à suivre la trace et à sanctionner les sociétés véreuses.

Les décideurs politiques et les partenaires de l'aide au développement :

- Les agences d'aide au développement devraient harmoniser leurs politiques concernant les industries extractives, la participation publique et les négligences.
- Reconnaissant la mauvaise gouvernance comme un facteur débilisant pour la réforme du secteur forestier, des mécanismes de contrôle indépendant des finances des sociétés et de leurs homologues gouvernementaux devraient être mis en place.

¹⁵⁸ Entretiens avec les fonctionnaires de la *Cambodian Timber Industry Association*, 2003 & 2004. ¹⁵⁹ UNDP (2005) Human Development Report.

- Dans les projections économiques, les responsables politiques devraient prendre en compte les rôles et les fonctions des forêts sur le climat, les sols, l'eau et les autres valeurs écologiques, telles que l'importance des forêts pour les populations rurales et en particulier, pour les habitants des forêts.
- Les utilisations alternatives des forêts devraient être explorées en priorité, notamment celles qui respectent l'environnement et celles qui profitent aux populations habitant dans la forêt ou à proximité.
- L'utilisation d'incitations et de non-incitations, telles que la conditionnalité, pour encourager les réformes devrait être clairement décrite et suivie, et des normes pour les mesurer devraient être créées.
- Des indicateurs sérieux devraient être développés pour évaluer les tendances de façon scientifiques.
- Les capacités de transformation devraient correspondre à la capacité de production durable des forêts. L'offre domestique de bois devrait être la priorité. Les exportations devraient autant que possible se concentrer sur les produits à forte valeur ajoutée.

Gestion de la forêt :

- Il devrait y avoir séparation de pouvoirs en matière de gestion forestière, de réglementation et de suivi.
- Les personnes exerçant ces fonctions devraient bénéficier d'un salaire adéquat, d'incitations et de mécanismes de protection.
- Les décisions devraient s'appuyer sur des données scientifiques récentes et crédibles. En l'absence de telles données, le principe de précaution devrait prévaloir concernant la modification possible des écosystèmes. Concrètement ceci devrait conduire à une réduction nette des zones de production.
- L'attribution de forêts de production ne devrait pas s'appuyer sur l'existence d'aires protégées n'existant que sur le papier.

3.2 L'INEFFICACITÉ DES RÉFORMES ET LES MÉFAITS DU SYSTÈME DE CONCESSIONS AU CAMEROUN

SAMUEL NGUIFFO, CED, CAMEROUN

L'amélioration de la gouvernance du secteur forestier était l'une des justifications principales de la réforme de la législation forestière de 1994 au Cameroun.¹⁶⁰ Avant cette date, les concessions forestières étaient attribuées de gré à gré, et l'absence de critères objectifs de sélection des offres renforçait l'opacité autour de la gestion des attributions, puis de la gestion des concessions. Il en résultait une faible rentabilité du secteur pour le trésor public.

Au cours des douze dernières années, les étapes successives de la réforme ont permis une reconfiguration profonde du secteur forestier, avec notamment la mise en place d'un ensemble de mécanismes favorables à l'amélioration de la gouvernance dans ce secteur sensible. Il s'agit notamment de :

- L'institution d'un système d'attribution des titres d'exploitation forestière par appel d'offres public ;
- L'adoption d'un ensemble de critères techniques et financiers d'appréciation des offres ;
- La création d'une commission d'attribution des titres d'exploitation forestière, composée de représentants de divers ministères, et ouverte à des membres du secteur privé et à des représentants de la coopération internationale ;
- L'institution d'un observateur indépendant auprès de la commission d'attribution des concessions, chargé de préparer des rapports à l'attention du ministre des forêts sur le respect de la réglementation dans le processus de sélection des attributaires des titres d'exploitation forestière ;
- La mise en place d'un observateur indépendant du contrôle forestier, dont la fonction est de garantir la crédibilité des missions de contrôle du ministère chargé des forêts, et de renforcer les capacités de l'administration en matière de contrôle forestier ;
- L'association des communautés à la collecte des informations relatives à la lutte contre les infractions à la législation forestière. Les populations vivant dans la forêt peuvent en effet mettre à la disposition de l'administration des forêts et/ou de l'observateur indépendant du contrôle forestier toutes les informations sur l'exploitation illégale des forêts dont elles auraient connaissance ;
- L'amélioration de l'implication d'autres ministères dans la gestion du secteur forestier : ministère de l'Administration Territoriale pour la gestion des redevances forestières locales, ministère des Finances pour le suivi de la fiscalité forestière, notamment par le biais du Programme de Sécurisation des Recettes Forestières, et ministère de la Justice, pour s'attaquer au problème de la lente progression du contentieux forestier ;
- L'institution de la publication des sanctions infligées aux sociétés contrevenantes à la législation forestière, assurée par le ministère des Forêts et de la Faune à travers la presse nationale et sur son site internet.

Malgré les efforts de l'administration camerounaise, accomplis en grande partie en raison de conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds, le chemin vers la transparence reste long.

¹⁶⁰ Ekoko, F. (1992) *The Political Economy of the 1994 Cameroon Forestry Law*. Yaoundé, CIFOR. p.10.

Difficultés dans la mise en œuvre de la réforme et persistance de pratiques illégales

Au Cameroun, le système de concessions n'a jamais connu un fonctionnement optimal. La persistance de pratiques illégales et des difficultés dans la mise en place de l'aménagement forestier sont toujours observés. A la fin de la décennie 80, et au début de la décennie 90, WWF estimait le volume de bois illégal à environ 50% de la production nationale.¹⁶¹ En 2001, une nouvelle estimation faite sur la base des statistiques de production et d'exportation déclarées par les sociétés forestières concluait à une origine douteuse pour plus de 50% du bois exporté du Cameroun.¹⁶²

Le processus d'attribution des titres d'exploitation forestière ne respecte pas toujours la loi, même si l'on note quelques améliorations depuis le début de la réforme. Les concessions n'ont en effet pas toujours été obtenues par les mieux disants financiers et techniques,¹⁶³ et les stratégies de contournement des rigueurs de l'appel d'offres public sont nombreuses, et de plus en plus subtiles : persistance d'accords de gré à gré de fait dans les attributions des autorisations de récupération de bois (ARB) à la superficie « élastique » ; développement de la pratique du gré à gré dans les ventes aux enchères de bois ; déplacement des titres d'exploitation forestière, après attribution, vers des zones plus riches en ressources, etc.

La pratique des appels d'offres publics s'est traduite par un renchérissement important des concessions, le montant des propositions augmentant avec la diminution du nombre de concessions restant encore à attribuer. Certains industriels justifient le développement des opérations illégales par la nécessité de compenser les montants parfois irréalistes de ces offres financières.

Le système des concessions n'a pas amélioré l'aménagement forestier. Une partie des titres attribués suivant la procédure d'appel d'offres (les ventes de coupe) n'est en effet pas soumise à l'obligation d'aménagement. Situées dans le domaine forestier permanent, les concessions forestières devraient être des modèles de gestion prudente. Pourtant, les premiers plans d'aménagement ont été approuvés plus de huit ans après les premières attributions, alors même que des dégâts irréversibles avaient déjà eu lieu dans les concessions.¹⁶⁴

Le système des concessions n'a pas contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations vivant autour des concessions. En effet, la plupart des investissements sociaux réalisés par les industriels (infirmières, infrastructures routières notamment) sont indispensables à leurs opérations. De plus, l'utilisation des redevances forestières comme moyen de financement du développement local tarde à produire des résultats. Enfin, les perturbations écologiques dues à l'exploitation industrielle du bois ont un impact négatif sur les conditions de vie des populations de la forêt (disparition du gibier due à l'intensification du braconnage ; prélèvement d'essences à forte valeur culturelle, alimentaire ou thérapeutique ; destruction de cultures ; dissémination des maladies infectieuses ; etc.)

Raisons principales de l'inefficacité des réformes

Diverses raisons semblent expliquer les difficultés de la réforme à imposer un changement complet dans la gestion des forêts : l'insuffisante prise en compte de la nature de l'Etat au Cameroun et surtout de son rapport avec le droit. En effet, il ne suffit pas de modifier la loi pour changer les pratiques dans le secteur forestier.

¹⁶¹ WWF (2002) *The Timber Footprint of the G8 and China*. ¹⁶² Nguiffo, S. (2001) Statistiques de l'exploitation forestière illégale au Cameroun. *Presentation to the Press Conference of Friends of the Earth, Paris. 11 September 2001*. ¹⁶³ World Bank (1998) *Report and Recommendation of the President of the IBRD to the Board*. p.17. ¹⁶⁴ Auzel, P. et al. (2001) Impact économique et sur l'aménagement de l'exploitation illégale de l'UFA 10:030. Yaoundé, DFID.

L'Etat camerounais correspond au schéma néo-patrimonial décrit par Jean-François Médard.¹⁶⁵ Il se caractérise par une forte propension à l'utilisation des fonctions publiques à des fins d'accumulation privée, ainsi que par une « désacralisation » du droit comme instrument de régulation des rapports sociaux et de l'action des pouvoirs publics. De fortes réticences à l'adoption des réformes (d'où la nécessité de recourir aux conditionnalités), des lenteurs dans leur appropriation et dans leur mise en œuvre sont constatés dans l'administration.

Au-delà des lourdeurs administratives traditionnelles au Cameroun, l'inefficacité des réformes peut aussi s'expliquer par deux facteurs essentiels, ralentissant l'avènement d'une plus grande transparence dans le secteur forestier :

- La « fonction » latente de la forêt dans un système néo-patrimonial : le potentiel du secteur forestier dans les stratégies d'accumulation des détenteurs des fonctions publiques est immense, à la fois en terme d'importance des montants qu'en terme de diversité des moyens d'accès (exploitation directe, « facilitation » de l'accès à la ressource et des relations avec l'administration, « assistance » dans la gestion des contrôles, etc. Il est donc difficile d'attendre des bénéficiaires de l'opacité qu'ils procèdent à une réforme visant à les priver de la rente forestière.
- La marginalisation, par la loi, des administrations fiscale et judiciaire, des communautés et organisations de la société civile dans le contentieux forestier, qui reste largement dominé par l'administration en charge des forêts. La loi de 1994 et son décret d'application ne prescrivent la saisine du juge qu'en cas d'échec de la transaction, dans un délai de 72 heures après le constat de l'infraction. De plus, le juge ne peut examiner la légalité des transactions signées

par le ministre en charge des forêts que sur la saisine d'une partie ayant intérêt et qualité à agir.

Recommandations

Une plus grande rigueur dans le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement et les sanctions pécuniaires plus importantes en cas de non respect des prescriptions de l'aménagement pourraient être envisagées. Le retrait des concessions, prévu dans la loi parmi la nomenclature des sanctions, devrait être une option examinée. Dans l'avenir, une revue périodique et indépendante de la mise en œuvre des plans d'aménagement, avec des résultats rendus publics pourraient être décidés. En effet, la lenteur de la mise en œuvre de l'aménagement dans les concessions, malgré les dispositions législatives en vigueur, s'est traduite par un développement de l'illégal hypothéquant la rentabilité des concessions pour le trésor public. Il est certain que de nombreuses concessions ne pourront rester en exploitation jusqu'au terme de leur durée de validité.

L'amélioration de l'accès à la justice, notamment par la dilution de la qualité pour agir en justice, pourrait être ouverte aux communautés et aux organisations de la société civile. Cette mesure contribuerait à atténuer la prépondérance du rôle de l'administration dans le contentieux forestier, et ouvrirait la possibilité d'un meilleur contrôle juridictionnel des pratiques ayant cours dans le secteur forestier (décisions de la commission d'attribution des concessions, exploitation illégale, transactions, zonage, utilisation des redevances forestières, etc.)

Ces deux séries de mesures pourraient contribuer à une amélioration sensible de la gouvernance forestière au Cameroun.

¹⁶⁵ Médard, J.F. (1991) L'Etat néo patrimonial en Afrique noire. In: Médard, J.F. (Ed.) Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise. Paris, Karthala.

3.3 ENTRE POLITIQUE ET PRATIQUES : LE GRAND ÉCART DE LA CONTRIBUTION FORESTIÈRE À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ EN RDC

ADOLPHINE BYAYUWA, RÉSEAU DES AUTOCHTONES PYGMÉES (RAPY), RDC

Sur le conseil des experts de la Banque Mondiale et de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui appuient financièrement et techniquement la réforme de la politique forestière de la République Démocratique du Congo (RDC), le Gouvernement congolais a réservé une place prépondérante à l'exploitation industrielle du bois. Alors que 15% seulement des forêts seront destinées à la conservation, « au moins 40% » d'entre elles seront allouées aux concessionnaires pour l'exploitation forestière. L'objectif déclaré est de permettre à l'Etat de s'enrichir pour assurer le « développement du pays et contribuer aux efforts pour l'éradication de la pauvreté ». Un bel idéal, n'est-ce pas ?

Dans son exposé des motifs, la Loi n° 011/002 du 29 août 2002 portant Code forestier, exprime la volonté du législateur de permettre « à l'administration forestière de contribuer substantiellement au développement national et aux populations riveraines de participer activement à la gestion des forêts pour en tirer un bénéfice légitime ».

Au vu de ce qui précède et des potentialités qu'offre le secteur du bois, on pourrait dire que le but de l'exploitation forestière est noble et soutenable. Mais, rappelons-nous que le problème en RDC n'est ni le manque d'idées, ni le manque de potentialités. Aujourd'hui, la RDC compte parmi les pays les plus pauvres, dont l'origine ne provient certainement ni d'un manque de ressources naturelles ni de potentialités. En plus du bois, le pays regorge de minerais variés. Exploités depuis des décennies ces minerais n'ont jamais apporté au pays, le développement et à sa population, la prospérité. Les maux de la RDC ont pour noms la corruption, le manque de volonté politique, le non-respect des textes, la mauvaise

gouvernance, l'irresponsabilité, la mauvaise répartition du revenu national, les abus de pouvoir, le clientélisme, l'influence des intérêts extérieurs, etc.

Le but déclaré de l'exploitation forestière a beau être noble, devant l'absence de solutions apportées à ces maux, l'ensemble des observateurs avertis demeurent sceptiques quant à sa réalisation.

L'article 84 du code forestier de la RDC stipule que :

« Le contrat de concession forestière est précédé d'une enquête publique, exécutée dans les formes et suivant la procédure prévue par arrêté du ministre. L'enquête a pour but de constater la nature et l'étendue des droits que pourraient détenir des tiers sur la forêt à concéder, en vue de leur indemnisation éventuelle. Le montant de l'indemnité est fixé à l'amiable ou, à défaut par voie judiciaire. Le paiement de l'indemnité rend la forêt quitte et libre de tout droit »

Si cette procédure était suivie, on pourrait espérer un aboutissement heureux du processus. En revanche, son non-respect conduira inéluctablement à des crises, voire à des troubles sociaux très graves concernant la destination des revenus générés par l'exploitation d'une part, et des attentes entre des exploitants et des la population riveraine de la forêt à exploiter, d'autre part.

Ainsi, plusieurs facteurs pourraient conduire à l'échec de l'exploitation forestière :

- La corruption : celle-ci est un obstacle de taille dans la mesure où les dirigeants à la tête du secteur forestier signent, au nom du peuple, des accords ou contrats d'exploitation des ressources, bilatéraux ou multilatéraux, avec des multinationales, mais les fonds perçus des impôts, des taxes ou des actions prennent la direction de comptes

privés. Cette mauvaise répartition des revenus non seulement appauvrit le trésor public, garant du bien être de tous, mais aussi fragilise la cohésion sociale.

- Le non-respect des textes : le non-respect de la procédure d'enquête publique pourrait hypothéquer les conditions pour une exploitation paisible de la forêt concédée et pour la pleine participation de la population à la gestion de cette forêt.
- L'exploitation illégale : une exploitation en bonne et due forme rapporte à l'Etat en termes d'impôts et taxes. Par contre, une exploitation illégale est un pillage des ressources naturelles du pays. La RDC en sait quelque chose avec les exploitations forestières à l'Est du pays par des sociétés étrangères, soutenues et protégées par des groupes armés locaux, voire par des armées des pays voisins. Plusieurs rapports des panels des Nations Unies ont rapporté ce pillage issu d'exploitations illégales. La province de l'Equateur constitue un autre exemple. Celle-ci était prévue comme zone test du découpage des forêts congolaises. Des sociétés forestières y pullulent et y développent leurs activités en toute illégalité, avec la complicité ou sous la protection de certains dirigeants politiques. Leur présence n'a aucun impact positif sur l'économie locale.

Bien que la FAO représente un acteur principal de ce processus, jusqu'à présent, les Pygmées ne sont pas impliqués dans ce processus. Or, on doit tenir compte de leurs droits ancestraux fondés sur l'usage et l'occupation de ces forêts depuis des siècles. Rappelons que la loi prévoit que 15 % seulement des forêts congolaises soient conservés et plus de 40 % soient destinés à l'exploitation commerciale. Toutefois, le pourcentage des forêts congolaises devant revenir aux peuples autochtones pour l'exercice de leurs activités (socio-économiques et culturelles) demeure inconnu.

Il faut éviter le mécontentement de la population : et pour ce faire, enquêtes doivent être préalables à l'octroi des requis pour toute allocation d'une parcelle forestière. Ceci permettrait d'établir le dialogue avec les populations autochtones et locales et entre autre, de déterminer, les terres utilisées et occupées par les populations locales et les peuples autochtones, la nature des activités qu'elles y exercent et les conditions d'indemnisation, le cas échéant. Ainsi les confrontations seraient évitées, comme par exemple, celles qui se sont produites dans la forêt entourant Mangina, dans la province du Nord Kivu : où la milice locale « mai-mai » issue de la population locale, ont pris en otage les exploitants forestiers Thaïlandais parce que ces derniers, travaillant sous la protection des soldats ougandais, « pillaient ses richesses sans tenir compte d'elles [la population locale]».

Recommandations

Pour que l'exploitation forestière profite à l'Etat et au peuple congolais, il faudra que

l'Etat congolais :

- observe scrupuleusement l'esprit du Code forestier relatif au développement et à la lutte contre la pauvreté ;
- diffuse largement cette nouvelle loi pour d'une part, amener les responsables de l'administration forestière à en respecter les dispositions, d'autre part, permettre une meilleure connaissance de leurs droits par les populations locales et autochtones, et de leurs devoirs, par les exploitants forestiers ;
- s'assure que les communautés autochtones et locales sont consultées et émettent leur consentement libre et informé lors des opérations de zonage (art 15) ;

- garantit aux communautés autochtones et locales le droit de participer aux travaux de plans d'aménagement et au processus de classement des forêts (art 39, 74) ;
- assure que l'enquête publique vise, entre autres, à déterminer les droits fonciers traditionnels des communautés locales et peuples autochtones (art 84) ;
- garantit la construction, par les exploitants forestiers, des écoles, centres de santé, routes, etc. selon les cahiers de charges des communautés locales (article 89) ;
- garantit la poursuite devant les instances judiciaires, par le biais d'une ONG, contre tout exploitant qui viole une disposition du Code forestier (art 134) ;
- assure la mise en place d'un organe consultatif représentatif pour suivre les décisions des autorités forestières ;
- facilite et sécurise l'exploitation par les communautés locales elles-mêmes de forêts données (article 112) ;
- reconnaisse et protège les droits d'usage (article 36) ;
- mette sur pied des mécanismes fiables et participatifs pour la répartition de la redevance forestière entre entités décentralisées ;
- garantit et protège le droit des communautés à une compensation juste et équitable pour les effets néfastes d'une exploitation forestière sur leurs terres.

CHAPITRE 4 – DURABILITÉ SOCIALE DES MODÈLES FORESTIERS

Ce chapitre montre en quoi les pratiques d'exploitation forestière telles qu'elles existent actuellement en Afrique centrale ne sont pas socialement durables. Si l'exploitation forestière peut, de fait, apporter quelques avantages, ceux-ci sont souvent limités et balayés par ses retombées adverses.

Dans le premier article, Helen Newing décrit comment les droits des populations locales sont fortement bridés par la législation nationale existante ; de surcroît, elle explique que ces droits sont souvent bafoués, tout particulièrement dans le cas des Pygmées. Plus précisément, les exploitations forestières ont des répercussions sur l'accès aux produits forestiers non ligneux et leur disponibilité, y compris la viande de brousse et bon nombre de produits végétaux importants. Ces problèmes sont clairement illustrés par l'étude du moabi, relatée dans l'article 4.3 par Sylvain Angerand.

Le fait de donner la priorité à l'exploitation du bois au détriment des valeurs locales des ressources forestières se traduit souvent par des conflits, comme l'explique Samuel Nguiffo dans le cas du Cameroun, où les communautés locales ont été exclues de la forêt et, pire encore, où elles n'ont guère de recours juridiques. L'exploitation forestière peut aussi avoir des conséquences désastreuses sur la santé des populations locales, comme le montre Simon Counsell. Non seulement les pratiques d'abattage favorisent la propagation de maladies mais c'est aussi une industrie extrêmement dangereuse pour ses ouvriers, car les pratiques du secteur en termes de santé et de sécurité laissent beaucoup à désirer.



Populations forestières du Cameroun qui ont vécu de nombreuses années aux côtés de concessions industrielles d'exploitation forestière, pour trop peu de bénéfices en contrepartie. Cath Long

L'extraction de bois a inmanquablement des retombées adverses sur les usagers locaux des forêts et il est impératif de trouver des compromis entre les différentes parties prenantes. Toutefois, dans le cadre juridique actuel, la situation tend à privilégier les intérêts des industriels les besoins et les préoccupations des communautés locales ne reçoivent guère d'attention et ces impacts plus larges, y compris ceux sur la santé, ne sont pas pris en compte dans les décisions visant à élargir les opérations forestières.

4.1 IMPACTS SOCIAUX DES CONCESSIONS FORESTIÈRES : EFFETS SUR LES DROITS D'USAGE

HELEN NEWING, UNIVERSITY OF KENT, ROYAUME-UNI

Ce rapport documente les impacts sociaux et culturels des concessions forestières en Afrique centrale.¹⁶⁶ Un pourcentage élevé de la population d'Afrique centrale vit dans les zones rurales et dépend des ressources forestières pour satisfaire ses besoins de subsistance quotidiens.¹⁶⁷ L'Afrique centrale est le berceau de quelque 500 000 chasseurs-cueilleurs autochtones (les « Pygmées »),¹⁶⁸ qui sont particulièrement vulnérables aux impacts de l'exploitation forestière, en raison de leur dépendance à l'égard des forêts et du fait de leur position subalterne dans la société.

Au cours des dix dernières années, la région a entamé un processus de zonage de son territoire forestier en forêts permanentes (subdivisées en forêt de production et en aires protégées) et en forêts non permanentes ; des parcelles des forêts de production ont ensuite été attribuées comme concessions d'exploitation forestière.¹⁶⁹ Au début des années 2000, quelque 45 % de l'ensemble du territoire forestier avait été fragmenté de la sorte (Tableau 1).¹⁷⁰ La contribution des communautés forestières au processus de zonage a été minimale et, de ce fait, elles ont souffert d'une perte généralisée d'accès aux forêts et à leurs ressources. De surcroît, les activités forestières ont réduit l'abondance de nombreuses ressources forestières importantes pour les moyens de subsistance des populations locales soit du fait de leur extraction physique (lorsqu'une même essence est importante pour le bois mais aussi pour son utilisation locale) soit au travers des effets plus vastes des opérations forestières sur les produits non ligneux et sur les écosystèmes forestiers. Outre les coûts économiques pour la population locale, la perte de l'accès aux forêts est aussi associée à une perte d'identité culturelle et de savoir écologique traditionnel pour nombre de populations forestières.¹⁷¹

Les activités forestières ont aussi des impacts sociaux et culturels plus larges au travers de changements qu'elles engendrent dans les décisions de sédentarisation, les dynamiques sociales locales, etc. Dans cet article, nous examinons chacun de ces types d'impact et nous formulons des recommandations concernant les mesures susceptibles d'y remédier.

¹⁶⁶ L'Afrique centrale est définie dans ce rapport comme la région qui englobe le Cameroun, la République du Congo, la Guinée Equatoriale, le Gabon, la République Démocratique du Congo (RDC) et la République Centrafricaine (RCA). ¹⁶⁷ C'est en Guinée Equatoriale que ce taux est le plus élevé ; il s'applique à 80-90 % de la population ; vient ensuite la RCA (70 %). (Forests Monitor (2001) *La forêt prise en otage : la nécessité de contrôler les sociétés forestières transnationales : une étude européenne*. Forests Monitor Ltd, Cambridge UK.) ¹⁶⁸ Pour obtenir un bilan détaillé de la situation actuelle des populations autochtones en Afrique centrale, voir : Jackson, S. (2005) *Implementation of international commitments on traditional forest related knowledge: indigenous peoples' experiences in Central Africa*. pp. 151-303. In: H. Newing et al. (Eds.) *Our knowledge for our survival*. Vol. 1: regional case studies on traditional forest related knowledge and the implementation of related international commitments. IAITPTF & CIFOR, Chiang Mai. ¹⁶⁹ Le processus de zonage est basé sur des lignes directrices établies par l'Organisation internationale du bois tropical (OIBT). (Foahom, B. (2001) *Integrating Biodiversity into the Forestry Sector: Cameroon Case Study*. Article préparé pour un atelier international sur « L'intégration de la biodiversité dans le programme national d'aménagement forestier ». Bogor, Indonésie, du 13 au 16 août 2001. Biodiversity Planning Support Programme, CIFOR, Bogor.) ¹⁷⁰ Minnemeyer, S. (2002) *An Analysis of Access into Central Africa's Rainforests*. World Resources Institute, Washington, DC.: 9 ¹⁷¹ Giles Vernick, T. (2002) *Cutting the Vines of the Past: Environmental Histories of the Central African Rainforest*. Charlottesville: University of Virginia Press. pp. 176 & 190

Législation sur les droits aux ressources dans les forêts de production

Des mesures générales sur les droits d'usage des communautés forestières sont définies dans les Lois nationales du Cameroun, de la RCA, de la RDC et du Gabon, portant régime des forêts.¹⁷² Dans chacun de ces quatre pays, il est fait une distinction entre l'utilisation des ressources forestières à des fins privées, qui est permise dans certaines limites, et l'usage à des fins

commerciales, qui est soit interdit soit non défini. De toute évidence, l'interdiction qui frappe la cueillette de ressources à des fins de vente est une restriction majeure pour les populations locales. De surcroît, les droits aux ressources peuvent être suspendus par le gouvernement, au Cameroun¹⁷³ comme en RDC.¹⁷⁴

Tableau 1 – Mesures concernant les droits aux ressources stipulées dans la législation nationale portant régime des forêts¹⁷⁵

Country	Forest Law	Resource use rights
Cameroon	1994	<p>"User or customary rights...shall be those recognised of the local people to exploit all forestry, wildlife and fisheries products with the exception of preprotected species, for personal use".¹⁷⁶</p> <p>Hunting of defined species is permitted for domestic use only, using traditional methods (materials of vegetable origin), and subject to quotas. However there is no mechanism to implement this system.</p>
CAR	1990	<p>No restrictions on forest products harvested for domestic use.</p> <p>Agriculture is permitted but may be restricted.</p>
Congo	2000	<p>Use rights are not defined in national law. These rights may be defined in permits and management plans for individual forest concessions</p>
DRC	2002	<p>Forest communities retain rights to harvest forest resources for domestic use, subject to management plans.</p> <p>Agriculture is not permitted.</p>
Equatorial Guinea	1997	<p>According to Ekobo,¹⁷⁷ the Forestry Law recognises traditional uses of forest resources.</p>
Gabon	2001	<p>The Forest Law states specifically that holders of a timber permit do not have rights to other forest products.</p> <p>Customary user rights are recognised for domestic use, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The use of trees for construction and the use of dead timber or branches as firewood • The collection of secondary forest products such as tree bark, latex, fungi, medicinal or edible plants, stones, lianas; • Small-scale hunting and fishing; • Grazing in the savannah, in clearings, and the use of branches and leaves as fodder; • Subsistence farming; • Grazing and water use rights. <p>However, "the exercise of customary user rights shall be free in rural forest estates for the members of village communities living traditionally near such forests and on condition that they respect the restrictive regulations for management or protection."</p> <p>Local rights to commercial exploitation are currently undefined.</p>

¹⁷² Aucune information n'est disponible à ce sujet en Guinée Equatoriale. ¹⁷³ Art. 8(2), Loi de 1994 portant régime des forêts ; (cité dans : Nguiffo, S. (2003) *La loi forestière et la marginalisation des populations pygmées*. p.9 In : CED (Ed.) *La transparence, la gouvernance et la loi : études de cas du secteur forestier en Afrique centrale*.) ¹⁷⁴ Jackson (2005) *op.cit.* ¹⁷⁵ Source : Jackson (2005) *op.cit.* pp.300 303, sauf indication contraire. ¹⁷⁶ Cité dans Nguiffo (2003) *op.cit.*

¹⁷⁷ Ekobo, P. (2001) *El Estudio de Perspectivas del Sector Forestal en Africa (FOSA): La República de Guinea Ecuatorial*. Ministère de l'agriculture, des pêches et forêts, Malabo Bioko Norte. ¹⁷⁸ Cité dans : Praxède Mapangou, M. (2003) *Exploitation illégale de la résine d'okoumé au Gabon*. In: CED & T.R.F.F. Monitor (Eds.) *La transparence, la gouvernance et la loi. Rapport préparé pour la Conférence ministérielle sur le respect de la gouvernance et l'application de la législation forestière en Afrique(AFLEG)*. Yaoundé, 13 - 16 octobre 2003. pp. 62 66

En République du Congo, les droits d'usage et les mécanismes visant à réglementer l'accès aux ressources devraient être définis dans les documents législatifs associés à l'octroi et à la gestion des concessions individuelles, sur la base d'enquêtes socio-économiques préalables et de l'identification des besoins des communautés riveraines. En principe, la préparation des plans d'aménagement au Cameroun,¹⁷⁹ au Gabon¹⁸⁰ et en RDC¹⁸¹ (mais pas en RCA¹⁸²) devrait aussi être en partie basée sur une consultation locale. Au rang des mesures susceptibles d'être ajoutées aux accords de gestion, on peut citer la modification des limites d'une concession, ou des mesures en vue de restreindre l'abattage des essences qui sont importantes pour les moyens de subsistance locaux, telles que le Sapelli (*Entandophragma cylindricum*).¹⁸³

Toutefois, bien souvent, la consultation n'est pas effectuée,¹⁸⁴ ou encore elle est réalisée à l'issue de l'approbation de la demande de concession.¹⁸⁵ En outre, sachant que, bien souvent, les populations locales ne réalisent pas la teneur de ces documents, et que le suivi et l'application de la réglementation forestière par le gouvernement dans les six pays laissent beaucoup à désirer,¹⁸⁶ bien souvent l'accès *de facto* aux ressources forestières n'est pas en accord avec la loi.

Impacts sociaux et culturels de l'exploitation forestière

Les compagnies forestières ont à la fois des impacts positifs et négatifs sur les communautés locales et, dans bon nombre de régions, les populations locales les soutiennent, tout au moins dans un premier temps. La présence du gouvernement dans maintes régions est minime, et nombre de compagnies d'exploitation assument un rôle quasi-étatique, se chargeant d'entreprendre des projets de développement social comme la construction de

routes, d'écoles et de cliniques.¹⁸⁷ Bien souvent, les compagnies forestières sont les principaux employeurs de la région.¹⁸⁸ Les Pygmées sont souvent recrutés comme guides afin de trouver les meilleurs arbres et pour la chasse ; ils constituent entre 30 % et 47 % de la main-d'oeuvre des camps forestiers près des frontières entre la RCA, le Cameroun et la République du Congo (même s'il n'est pas rare qu'ils reçoivent un salaire inférieur et des avantages moindres que les autres ouvriers).¹⁸⁹

Toutefois, fréquemment, la majorité des emplois vont à des personnes de l'extérieur ; au moins un cas a été documenté où la société emploie de la main-d'oeuvre bon marché en provenance de Malaisie et des Philippines plutôt que d'employer la population locale.¹⁹⁰ En outre, les conditions de travail sont souvent très précaires.¹⁹¹ Les ouvriers vivent dans des villages beaucoup plus grands que ce à quoi sont habitués les Pygmées, ce qui engendre une recrudescence de problèmes sanitaires et des conflits sociaux ;¹⁹² l'alcool est aussi devenu un problème ; le paludisme, les ulcères et la tuberculose sont désormais communs dans les camps ;¹⁹³ et bon nombre de Pygmées se sont lourdement endettés vis-à-vis des autres villageois. Sur une note plus positive, signalons qu'il y a eu une augmentation du taux d'alphabétisation et une amélioration des soins de santé, car il y a davantage d'écoles et de cliniques, mais les Pygmées font l'objet d'une discrimination par rapport aux autres groupes ethniques qui travaillent dans les camps et ils ont moins accès à ces services.

Inévitablement, les relations de pouvoir entre les compagnies forestières et les communautés locales dépendantes des forêts sont extrêmement inégales, et les communautés locales n'ont guère de poids pour influencer les activités des compagnies forestières. De fait, il a été signalé que lorsque des plaintes ou un certain mécontentement est exprimé, certaines

¹⁷⁹ Pour en savoir plus sur les lignes directrices en matière de plans d'aménagement forestier, voir : Foahom (2001) *op.cit.* ¹⁸⁰ Jackson (2005) *op.cit.* ; Lescuyer, G. (2003) *Forest Law Enforcement and Rural Livelihoods: a case study in Cameroon*. Rapport provisoire. CIFOR ¹⁸¹ Jackson (2005) *op.cit.* ; Sinafasi, A., & M. Pacifique (2005) *An assessment of the implementation of international commitments on traditional forest related knowledge in the Democratic Republic of Congo*. In: H. Newing *et al.* (Eds.) *Our knowledge for our survival*. Vol. 2: National case studies on traditional forest related knowledge and the implementation of related international commitments. IAITPTF et CIFOR, Chiang Mai. pp 108 145 ¹⁸² Jackson (2005) *op.cit.* : 253 basé sur les lois forestières de la RCA ; et Lescuyer (2003) *op.cit.* ¹⁸³ Forests Monitor (2001) *op.cit.* Et le rapport de poursuivre « mais à moins que les villageois ne prennent des actions directes, telles que le blocage des routes des exploitants, leurs besoins sont rarement entendus ou respectés. » ¹⁸⁴ Forests Monitor (2001) *op.cit.* ¹⁸⁵ Sinafasi & Adrien (2005) *op.cit.* ; Jackson (2005) *op.cit.* En pratique, certaines compagnies forestières procèdent à une forme de consultation informelle antérieure avec les communautés locales ; toutefois, cette démarche dépend entièrement de leur bon vouloir.

compagnies forestières n'hésitent pas à intimider non seulement les groupes communautaires, mais aussi les ONG locales voire internationales.¹⁹⁴ De surcroît, les effets indirects des opérations forestières, telles que l'ouverture de voie d'accès par le biais de pistes forestières, a augmenté le taux d'immigration et la présence de chasseurs en provenance de l'extérieur peut déboucher sur des tensions accrues entre les villageois.¹⁹⁵

Les conflits forestiers se caractérisent généralement par le fait qu'ils font intervenir deux groupes de protagonistes principaux en opposition : les exploitants forestiers de l'extérieur et les populations locales.¹⁹⁶ Un deuxième niveau de conflit provoqué par les activités forestières intervient entre différents sous-groupes de la population locale : de façon plus spectaculaire, entre les Pygmées et les communautés agricoles voisines. Beaucoup de Pygmées ont perdu leurs terres traditionnelles et vivent dans une extrême pauvreté en marge des villages agricoles voisins, où ils occupent une position subalterne. Les Bantous et autres populations agricoles perçoivent souvent les Pygmées comme « leur appartenant », et les agents locaux tendent à partager ce point de vue. Par conséquent, les compagnies forestières n'amorcent généralement leurs négociations qu'avec des villageois bantous et pas avec les Pygmées ; de plus, les Pygmées sont encore lésés du fait qu'ils sont exclus de tous les bénéfices éventuels découlant des opérations : qu'il s'agisse d'emploi ou de projets de développement social.

De surcroît, l'identité culturelle de bon nombre de peuples forestiers est profondément liée à leur interaction quotidienne avec la forêt. Giles-Vernick¹⁹⁷ a décrit comment, pour les Mpiemu en RCA, la perte de l'accès aux forêts n'a pas seulement été une perte de moyens de subsistance ; elle a aussi entraîné une perte du sentiment identitaire et de la connexion à leur

passé culturel. La dégradation des forêts, l'acceptation d'un travail salarié, la sédentarisation dans de grands villages, et la raréfaction des produits forestiers sont autant de facteurs qui contribuent à l'érosion des modes de vie traditionnels et à la perte du savoir traditionnel sur la forêt et ses ressources.

Impacts indirects sur l'utilisation des ressources : la pénurie de viande de brousse

L'exploitation forestière tend aussi à accroître les pressions locales sur les ressources, par l'attraction d'immigrants d'une part mais aussi par la construction de pistes forestières qui ouvrent l'accès à de nouvelles étendues de forêts. Les emplois ne sont souvent que temporaires et les immigrants qui ne sont embauchés que pour de brèves périodes doivent ensuite rechercher d'autres moyens de subsistance,¹⁹⁸ entrant ainsi en concurrence avec la population locale, aussi bien en termes d'emploi que pour les ressources locales. Les réseaux routiers s'élargissent rapidement, en partie du fait de l'exploitation forestière, notamment dans l'est du Cameroun, le nord de la République du Congo et le sud de la RCA. Une fois que les exploitants quittent la zone, braconniers et immigrants empruntent ces routes pour venir dans la région.

Le Bassin du Congo traverse actuellement une crise de surexploitation de la viande de brousse,¹⁹⁹ et si cela n'est pas seulement dû à l'exploitation forestière, les routes construites et entretenues par les compagnies forestières intensifient la chasse au gibier de brousse en offrant aux chasseurs un meilleur accès à des viviers de bêtes sauvages relativement inexploités et en abaissant les coûts d'acheminement au marché de la viande de brousse.²⁰⁰ En outre, beaucoup d'ouvriers des camps forestiers dépendent de la chasse pour

¹⁹⁴ En Guinée Equatoriale, en 2004, « A l'heure actuelle, INDEFOR n'a pas un tableau précis de la situation et de ce qui se passe où... Il est clair que, dans certaines zones, les forêts sont surexploitées... ». (Palmer, J. (2004) *USDA Forest Service Technical Assistance Trip Equatorial Guinea: Rapport définitif. Datas de la mission : 31 juillet - 15 août 2004.* USDA). Un seul plan d'aménagement avait été rédigé (mais pas mis en oeuvre). Au Gabon en 1999, « sur plus de 200 sociétés forestières ... cinq seulement avaient programmé ou commencé à rédiger un plan d'aménagement. » (Forests Monitor (2001) *op.cit.*). Voir aussi Jackson (2005) *op.cit.* ; CIAJE (n.d.) *Résumé d'impacts des activités forestières des compagnies européennes sur les populations locales et l'environnement, Gabon.* pp. 50-52 ; Collomb, J. G. et al. (2000) *A first look at logging in Gabon.* A Global Forest Watch Report. WRI. Washington DC. ; Nsosso, D. (2003) *Recouvrement des pénalités liées au secteur forestier congolais.* In: CED (Ed.) *La transparence, la gouvernance et la loi : études de cas du secteur forestier en Afrique centrale.* pp. 31-44 ¹⁹⁷ Forests Monitor (2001) *op.cit.* ; Jackson (2005) *op.cit.* : 237 ¹⁹⁸ Voir, par exemple, WRM (2002) *Logging Jobs Benefit Pygmies, But Imperil Their Forest Home.* ¹⁹⁹ Jackson (2005) *op.cit.* ; Forests Monitor (2001) *op.cit.*

se nourrir et on rapporte que certaines sociétés encouragent activement la chasse. A Bayango (RCA), la diminution du nombre d'animaux sauvages a exacerbé les conflits au sein même des communautés pygmées Bayaka et entre les Bayaka et les nouveaux arrivants. Les trappeurs immigrés accusent les Bayaka de voler des animaux capturés dans leurs pièges, ce qui a parfois donné lieu à l'incarcération, la bastonnade voire le meurtre de Bayaka.²⁰¹ Du fait de la raréfaction du gibier, les communautés forestières ont de plus en plus de mal à satisfaire leurs besoins quotidiens.²⁰²

Impacts directs sur l'utilisation des ressources : les produits forestiers non ligneux (PFNL)

L'utilisation multiple et variée qui est faite des PFNL par les communautés forestières en Afrique centrale a été bien documentée.²⁰³ Les concessions forestières peuvent réduire la disponibilité des PFNL par le biais de trois mécanismes : la restriction de l'accès aux ressources forestières, l'abattage d'essences de bois qui sont aussi d'importantes sources de PFNL, et les effets indirects des activités forestières sur les autres ressources des forêts (tout particulièrement, la viande de brousse). La section qui précède a traité de l'accès aux forêts et des impacts indirects ; la présente section examinera les effets de l'exploitation forestière sur des ressources spécifiques.

Des études émanant du Cameroun et d'ailleurs confirment que bon nombre d'essences de bois à haute valeur commerciale ont aussi une forte importance économique et culturelle pour les Pygmées.²⁰⁴ De fait, 61 % des 23 premières essences de bois exportées du Cameroun sont prisées pour leurs produits forestiers non ligneux par les communautés locales,²⁰⁵ et par conséquent il existe une concurrence directe pour l'utilisation de ces essences dans les concessions forestières. Outre leur valeur

économique, beaucoup d'essences qui fournissent des PFNL et qui ont une haute valeur commerciale en tant que bois d'oeuvre (comme le *moabi* et le *bubinga*) revêtent aussi une importance culturelle pour les communautés Pygmées. L'abattage de ces essences par les compagnies forestières contribue à la modification des fondements mêmes du mode de vie des Pygmées et à la destruction de leur culture.²⁰⁶

Les PFNL sont particulièrement importants pour les femmes, à la fois pour la préparation des repas quotidiens du ménage mais aussi, à mesure qu'elles deviennent plus tributaires d'un revenu d'appoint, pour la vente de produits tels que le miel, les plantes médicinales et les fruits.²⁰⁷ Lorsque la disponibilité ou la qualité des PFNL diminue, les femmes doivent chercher d'autres sources de revenu, et cela peut les amener à se prostituer dans les communautés voisines ou dans les camps forestiers. Outre la souffrance personnelle que cela engendre et les tensions que cela place sur le tissu social local et les structures de lignage, la prostitution introduit également de graves risques sanitaires pour les communautés locales. La preuve de cet enchaînement a été démontrée lors d'une évaluation de l'impact environnemental et social d'une opération forestière au Cameroun.²⁰⁸ De même au Cameroun, un taux de prévalence exceptionnellement élevé du VIH (près de 25 %) a été constaté chez les jeunes femmes dans les zones d'exploitation forestière commerciale.²⁰⁹

L'Encadré 1 décrit une étude de cas effectuée au Cameroun qui démontre les multiples impacts que l'exploitation forestière peut avoir sur les PFNL.²¹⁰ Les chenilles ont besoin du Sapelli une essence de bois importante comme plante hôte, et leur nombre a diminué du fait de l'extraction du bois d'oeuvre. Une étendue forestière jadis riche en mangues sauvages a été détruite par la construction

¹⁹⁰ Euloge N'zobo, R. (2003) *Exploitation forestière en République du Congo : Cas de la société Tamann Industrie Limited dans la forêt du Mayombe*. In: CED (Ed.) *La transparence, la gouvernance et la loi : études de cas du secteur forestier en Afrique centrale*. pp. 45 50. ; Forests Monitor (2001) *op.cit.*

¹⁹¹ Une étude de cas donnant des détails sur les conditions de travail est présentée dans : Forests Monitor (2001) *op.cit.* ¹⁹² De même, dans les villages établis le long des routes en RCA, il a été observé que les Ba'aka avaient davantage de parasites que leurs voisins Bantous. (Lilly, A.A. et al. (2002) *Intestinal Parasites in Gorillas, Chimpanzees, and Humans at Mondika Research Site, Dzanga Ndoki National Park, Central African Republic*. *International Journal of Primatology* 23:555 573) ¹⁹³ Forests Monitor (2001) *op.cit.* ¹⁹⁴ Forests Monitor (2001) *op.cit.* : 17 18 ¹⁹⁵ Nguiffo (2003) *op.cit.* p.8 ¹⁹⁶ Brown, K. & F. Ekoko (2001) *Forest Encounters: Synergy Among Agents of Forest Change in Southern Cameroon*. *Society and Natural Resources* 14: 269 290. ¹⁹⁷ Giles Vernick (2002) *op.cit.* pp. 171 172, 176 ¹⁹⁸ Giles Vernick (2002) *op.cit.*

d'une scierie. La viande de brousse est devenue rare car les pistes et les camps forestiers ont facilité l'accès des chasseurs professionnels. L'origine de la diminution des ressources halieutiques n'est pas déclarée ; la cause la plus probable est la pollution de l'eau et l'envasement, qui engendrent une mortalité accrue des poissons.

Encadré 1 : Les impacts de l'exploitation forestière sur les PFNL dans la concession camerounaise 10-004.²¹¹

Sapelli (*Entandophragma cylindricum*)

L'une des essences les plus importantes pour son bois d'oeuvre au Cameroun est le Sapelli.

- L'écorce du Sapelli sert à guérir les blessures et les troubles digestifs.
- C'est aussi l'arbre hôte pour la chenille appelée « ossié », qui, outre le fait qu'elle est consommée par la population locale pour laquelle elle constitue une importante source de protéines, représente un chiffre d'affaires annuel d'environ 10 000 francs CFA par arbre, somme non négligeable pour l'économie locale.
- Les chenilles se sont raréfiées.

Mangues sauvages (*Irvingia gabonensis*)

- Le site de la scierie a détruit un important site de récolte des mangues sauvages, dont la valeur nutritionnelle est importante.
- Les mangues sauvages sont peut-être le PFNL le plus précieux de la forêt en terme de valeur marchande. Un arbre produit des fruits dont la valeur représente entre 100 000 et 150 000 francs CFA.
- La population locale affirme qu'elle doit à présent se rendre beaucoup plus loin pour trouver des mangues.

Ressources halieutiques

- Les femmes ont constaté une baisse sensible des prises.
- Dans certains villages, elles sont désormais obligées de parcourir 20 km pour aller pêcher.

Viande de brousse

- La viande de brousse est la principale source de protéines animales pour les populations locales et c'est aussi une importante source de revenus.
- Les animaux ont été déplacés par les activités forestières.
- La présence de chasseurs professionnels dans les camps forestiers a entraîné une diminution du gibier.
- La population locale a été forcée de modifier ses parcours de chasse afin d'éviter les pistes forestières et doit donc parcourir des distances beaucoup plus longues.
- Sinon, les populations locales sont obligées de se ravitailler auprès des chasseurs professionnels, ce qui leur revient plus cher. Le budget des ménages a été sensiblement touché par cette hausse des coûts.
- Les Bakas souffrent d'une malnutrition accrue du fait des pénuries de gibier durant la saison sèche.

Les PFNL utilisés comme moyens de subsistance sont « invisibles » dans l'économie nationale et, par conséquent, on ne leur accorde souvent que peu d'attention dans la législation et l'aménagement forestier. Toutefois, lorsqu'ils gagnent en importance commerciale, les droits des populations locales ne s'améliorent pas pour autant. L'Encadré 2 décrit le cas de la résine d'okoumé. Son utilisation médicinale locale a déclenché une

¹⁹⁹ Binot, A. & D. Cornelis (2004) *Synthèse bibliographique du Secteur «Viandes de Brousse» au Gabon*: Rapport final. Rapport Cirad emvt N° 04 14 avril 2004. CIRAD EMVT, Montpellier, France. ; Bowen Jones, E. et al. (2003) *Economic commodity or environmental crisis? An interdisciplinary approach to analysing the bushmeat trade in central and west Africa*. *Area* 35:390 402 ; Brown, D. & A. Williams (2003) *The case for bushmeat as a component of development policy: issues and challenges*. *International Forestry Review* 5:148 155 ; East, T. et al. (2005) *Determinants of urban bushmeat consumption in Rio Muni, Equatorial Guinea*. *Biological Conservation* 126: 206 215 ; Fa, J.E. et al, (2003) *Bushmeat and food security in the Congo Basin: linkages between wildlife and people's future*. *Environmental Conservation* 30: 71 78 ; Wilkie, D. et al, (2000) *Roads, development, and conservation in the Congo basin*. *Conservation Biology* 14: 1614 1622 ²⁰⁰ Minnemeyer (2002) *op.cit.* ²⁰¹ Minnemeyer (2002) *op.cit.* ²⁰² Forests Monitor (2001) *op.cit.* ²⁰³ Voir par exemple : Ndoye, O. & J. C. Tieguhong (2004) *Forest resources and rural livelihoods: The conflict between timber and non timber forest products in the Congo Basin*. *Scandinavian Journal of Forest Research* 19: 36 44 ; Dkamela, G. P. (2001) *Les institutions communautaires de gestion des produits forestiers non ligneux dans les villages périphériques de la Réserve de Biosphère du Dja*. Tropenbos Cameroon Documents 7. Tropenbos, Kribi, Cameroun. ²⁰⁴ Nguiffo (2003) *op.cit.*: p.8 ²⁰⁵ Ndoye & Tieguhong (2004) *op.cit.* ²⁰⁶ Nguiffo (2003) *op.cit.*: 8

série d'essais pharmacologiques, qui a finalement débouché sur un commerce international important. Toutefois, au lieu de renforcer les droits d'usages des populations locales, ceci n'a fait qu'exclure encore davantage les communautés riveraines. De fait, les compagnies forestières ont commencé à exploiter la résine malgré le fait que la loi stipule clairement qu'elles n'ont aucun droit sur les PFNL se trouvant dans leurs concessions.

Encadré 2 : Exploitation de la résine d'okoumé (*Aucoumea klaineana*)²¹²

L'okoumé est l'essence de bois commercial la plus importante du Gabon et contribue à 90 % de la production. Toutefois, c'est aussi une espèce importante pour les populations locales, qui prélèvent la résine des arbres sur pied. La résine d'okoumé est utilisée dans certains rites d'initiation et pour la purification de l'eau, pour le traitement d'abcès, en guise d'insecticide et de déodorant. Elle représente un important marché local et constitue la principale source de revenu de certaines familles.

Les recherches entreprises à la fin des années quatre-vingt-dix ont révélé que certaines compagnies d'exploitation avaient commencé à exploiter la résine illégalement en quantités industrielles à des fins d'exportation,²¹³ et au début des années 2000, la résine a fait l'objet d'une série d'essais pharmacologiques et de tests cosmétiques. Les tests ont révélé que la résine avait des propriétés anti-inflammatoires et d'antiprotéase. D'autres stocks étaient aussi requis afin d'élaborer des produits cosmétiques. Il était initialement prévu que ces approvisionnements soient fournis par les communautés locales mais comme la fourniture était insuffisante, une compagnie forestière a été contactée afin de fournir la résine bien que les concessions forestières n'ouvrent aucun droit à l'exploitation des produits non ligneux. Les communautés locales ont donc été écartées

de la chaîne d'approvisionnement et ont perdu les revenus qu'elles dérivent jusque-là des étapes initiales du projet. L'exploitation industrielle de la résine n'étant ni franchisée ni taxée, l'Etat, lui non plus, ne tire aucun avantage de cette situation. Pendant ce temps, il n'existe guère d'information sur les impacts de la collecte de résine sur l'arbre lui-même et, par conséquent, on ne sait pas si l'accroissement des niveaux de récolte est effectivement soutenable.

Recommandations

Les gouvernements des six pays d'Afrique centrale devraient :

- Annoncer un moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions et sur l'exploitation forestière jusqu'à ce que l'Etat dispose de suffisamment d'information et de la capacité requise pour assurer un suivi et une application effective de la loi.
- Repenser la politique forestière afin de permettre aux populations locales dans capturer les bénéfices.
- Revoir le processus de zonage forestier proposé en RDC, d'une manière participative. En particulier, il faut obtenir des informations sur les terres qui sont utilisées par les communautés forestières au sein des forêts de production.
- Reconnaître les droits des Pygmées indépendamment de leurs voisins Bantous.
- Revoir la législation afin de mieux reconnaître les institutions coutumières.
- Suspendre les opérations forestières qui ne disposent pas d'un plan d'aménagement légalement reconnu.

²⁰⁷ Ndoye, O. et al. (1998) *The Markets of Non timber Forest Products in the Humid Forest Zone of Cameroon*. ODI Rural Development Forestry Network Paper 22c. Londres, ODI ; Brown K & F Ekoko (2001) *Forest Encounters: Synergy among agents of forest change in southern Cameroon*. *Society and Natural Resources* 14(4): 269 290 ²⁰⁸ Lapuyade (2000) cité dans Forests Monitor (2001) *op.cit.* : 17 19 ²⁰⁹ Laurent, C. et al, (2004) *Commercial Logging and the HIV Epidemic, Rural Equatorial Africa*. *Emerging Infectious Diseases* 10: 1953 1956 ²¹⁰ Un cas semblable en RCA est documenté dans : Mogba, Z. & M. Freudenberger (1998) *Human Migration in the Protected Zones of Central Africa: The Case of the Dzanga Sangha Special Reserve*. In: H. Eves, R. Hardin & S. Rupp (Eds.) *Resource Use in the Trinational Sangha River Region of Equatorial Africa: Histories, Knowledge Forms, and Institutions*. Yale University, New Haven, Connecticut. pp. 104 129. ²¹¹ Source : Forests Monitor (2001) *op.cit.* p.21 (citant Lapuyade, 2000). ²¹² Source : Praxède Mapangou (2003) *op.cit.* p.64 66 ²¹³ Il s'agissait du programme de recherche BIODIVALOR Gabon, financé par la Coopération française et mis en oeuvre conjointement par l'agence du gouvernement gabonais IPHAMETRA et Pro Natura International. Pour obtenir un complément d'information, voir : Praxède Mapangou (2003) *op.cit.*



En dehors de la RDC, Afromosia a été largement exploité, jusqu'au point où son effectif ne puisse plus faire l'objet d'un commerce. Alors qu'elle est supposée être contrôlée par la CITES, son exploitation – illégale – a déjà été entreprise en RDC. Cath Long



L'implication des populations locales dans les prises de décisions concernant la gestion des forêts est fondamentale pour permettre une gestion durable ainsi qu'une réduction de la pauvreté. Sylvain Angerand



Les populations forestières dépendent étroitement des produits forestiers non ligneux pour assurer leur subsistance : un facteur ignoré dans le modèle des concessions d'exploitation industrielles. Cath Long



La reconnaissance des droits d'usage territoriaux des communautés locales est un élément crucial pour une meilleure gouvernance : la cartographie communautaire constitue l'un des moyens permettant de les appréhender. Cath Long



Des villageois en RDC regardant avec préoccupation le départ des bois, ressources forestières dont ils dépendent étroitement. Filip Verbelen

- Là où ce n'est pas déjà en place, élaborer des lignes directrices pour réglementer les relations avec les populations locales (emploi ; santé ; processus de consultation, etc.) et veiller à ce qu'elles soient appliquées.
- Là où ce n'est pas déjà en place, élaborer des procédures contraignantes afin de réduire l'impact des opérations forestières sur les PFNL tout particulièrement ceux issus des essences de bois.
- Contrôler l'immigration et la chasse de viande de brousse le long des pistes forestières. Interdire les chasseurs professionnels dans les camps forestiers.

ONG / chercheurs :

- Il faut entreprendre davantage de recherches sur : la distribution des communautés forestières, notamment les Pygmées ; sur les conflits existants avec les concessions forestières ; et sur l'écologie et la gestion des principales espèces sources de PFNL notamment celles qui sont aussi des essences de bois.
- Il faut un soutien considérable et une formation des organisations autochtones afin d'ériger un système autochtone efficace de représentation et de communication.

4.2 LES CONFLITS SOCIAUX ENGENDRÉS PAR L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE DU BOIS AU CAMEROUN

SAMUEL NGUIFFO, CED, CAMEROUN

Les risques de conflits liés à l'exploitation forestière au Cameroun sont importants, en raison du nombre et de la diversité des acteurs, de la variété des intérêts, et des attentes et perceptions cohabitant autour de la ressource et des espaces forestiers. Ces divergences se traduisent, au niveau local, par des conflits de plus en plus violents, autour des concessions forestières.

On relève trois causes essentielles de conflits entre les populations et les industriels sur la question de l'exploitation forestière :

- Le déséquilibre du pluralisme juridique autour de la forêt, avec la cohabitation entre, d'une part une mosaïque de normes coutumières consacrant la propriété communautaire sur la terre et les ressources forestières, et d'autre part un droit moderne d'inspiration coloniale, mal connu des populations auprès desquelles il souffre d'un grave déficit de légitimité. Ce droit moderne érige l'Etat en propriétaire unique des forêts, et prévoit des modalités de gestion des forêts parfois contraires à celles contenues dans les droits coutumiers, notamment en ce qui concerne l'allocation des espaces et des ressources. Il autorise ainsi la marginalisation des communautés dans le processus d'attribution des droits d'exploitation des forêts.²¹⁴
- L'impact socio-économique de l'industrie forestière, avec d'une part la revendication d'une portion équitable de la rente forestière, à laquelle les communautés, notamment Bantous, estiment avoir droit, en leur qualité de gardien de la forêt, et en compensation de l'érosion rapide de la biodiversité forestière ; et d'autre part les conséquences socio-économiques négatives des opérations d'exploitation du bois, avec notamment le prélèvement d'essences disputées,²¹⁵ et les destructions récurrentes des cultures.
- Les communautés contestent le zonage forestier, qui n'a pas tenu compte de leurs modalités traditionnelles d'usage de la forêt, en érigeant de vastes portions de la forêt en concessions et aires protégées. Cette nouvelle répartition de l'espace forestier confine la plupart des activités des populations au domaine forestier non permanent, réputé moins riche que le domaine forestier permanent, dans lequel des restrictions importantes leur sont imposées. Dans ce contexte, les populations autochtones sont les plus affectées, leurs territoires coutumiers se retrouvant au cœur du domaine forestier permanent.

Des études réalisées à la fin de la décennie 90²¹⁶ ont montré que la quasi-totalité des concessions forestières connaissaient des conflits avec les communautés riveraines. Ceux-ci restent généralement latents, en raison de la disproportion du rapport de forces entre l'industriel et les communautés. De plus, l'administration manifeste parfois un parti pris en faveur des industriels, en considérant les velléités de contestation des populations comme des atteintes à l'ordre public. La justice est rarement saisie de ces cas de conflits, en raison des difficultés d'accès à la justice par les communautés d'une part, et de leur méconnaissance du droit moderne d'autre part. De plus, les mécanismes alternatifs de règlement des différends ne fonctionnant pas toujours au Cameroun, la « fin » des conflits forestiers survient avec le départ de l'industriel une fois que le bois exploitable est épuisé.

Recommandations

La façon dont sont menées les activités d'exploitation forestière donne une forte impression d'injustice à l'égard des communautés. Elle ne fournit qu'une contribution marginale au développement local,

²¹⁴ En matière de forêts au Cameroun, le droit coutumier présente des différences fondamentales avec le droit moderne, notamment en matière de propriété des espaces et des ressources (le droit coutumier consacre la propriété des populations, tandis que le droit moderne impose la propriété étatique), de droits d'utilisation (en droit moderne, c'est l'Etat propriétaire qui attribue les droits d'utilisation, suivant des modalités qu'il définit; en droit coutumier, ce sont les communautés qui autorisent l'utilisation des espaces et des ressources forestières). Parce qu'il réduit les droits des communautés sur la forêt, le droit moderne n'est pas accepté par les communautés. ²¹⁵ Il s'agit d'essences ayant une forte valeur à la fois commerciale et culturelle. Très prisées par les industriels, leur exploitation se traduit par la dégradation du niveau de vie des populations. Voir CED (2001) Les essences disputées dans le Sud forestier du Cameroun, Yaoundé. ²¹⁶ Bigombe, P. & B. Dabire (2002) *Gérer autrement les conflits forestiers au Cameroun*, Yaoundé; Nguiffo, S. (1997) *Les conflits liés à la gestion des forêts au Cameroun. Présentation à l'atelier sur la gestion alternative des conflits liés aux ressources naturelles*, Niamey.

et se traduit par un impact négatif parfois irréversible sur les conditions de vie des populations. Trois séries de mesures pourraient contribuer à inverser cette tendance conflictuelle dans les forêts du Cameroun :

- L'organisation de mécanismes de prévention. Il s'agirait par exemple d'imposer à l'ensemble des acteurs extérieurs l'obligation de respecter les droits et intérêts des communautés. Cette exigence pourrait en effet être étendue aux gestionnaires des aires protégées. S'agissant des industriels, elle pourrait être incorporée au contrat avec l'Etat, et pourrait être contenue dans le cahier des charges. Enfin, les règles régissant l'exploitation du bois et des produits forestiers non ligneux devraient reposer sur une analyse rigoureuse des impacts environnementaux et socio-économiques des activités des industriels.
- La reconnaissance d'un droit à se défendre au bénéfice des communautés. Il s'agirait par exemple de les associer plus étroitement aux processus décisionnels en matière de gestion des forêts, et de leur donner le droit de saisir le juge en cas de litige avec des industriels ou d'autres acteurs extérieurs. La mise en œuvre de cette solution passe par l'octroi aux communautés de la capacité et de la qualité pour agir en matière forestière.
- La flexibilité de l'administration dans son rapport au droit coutumier des populations forestières. Il faudrait autant que possible viser une adéquation du droit écrit avec les normes coutumières relatives à la gestion des forêts, afin d'éviter une perte de légitimité du droit forestier national

4.3 L'EXPLOITATION DU MOABI : CONFLIT AUTOUR D'UN ARBRE À HAUTE VALEUR SOCIALE

SYLVAIN ANGERAND, LES AMIS DE LA TERRE, FRANCE

En Europe et notamment en France, le moabi est connu pour la qualité de son bois, sa facilité à être travaillé et la finesse de son grain qui lui donne une belle teinte rose à brune homogène. En Afrique centrale, le moabi est un arbre aux multiples usages qui a une place centrale dans les sociétés traditionnelles. Son exploitation par des sociétés à capitaux étrangers engendre de nombreux conflits.

Ecologie du moabi

Le moabi (*Baillonella toxisperma*, famille des sapotacées) est un arbre caractéristique de la forêt tropicale dense humide du Bassin du Congo. Son aire de répartition naturelle s'étend du nord du Gabon et de la République du Congo au sud du Nigeria : le sud du Cameroun et la Guinée Equatoriale représentent le centre de cette aire. Dans ces forêts, les plus grands moabis émergent de la canopée à 70 mètres de hauteur et surplombent largement la forêt primaire par leurs grosses branches sinueuses. Dans le sous-bois, le tronc est massif (jusqu'à 5 mètres de diamètre) et l'écorce brun rougeâtre, profondément crevassée, est facilement identifiable. Pour atteindre de telles proportions, le moabi doit résister à la concurrence des autres espèces du sous-bois et attendre patiemment qu'un vieil arbre s'écroule pour profiter de l'ouverture de la canopée. Les moabis qui dominent la forêt sont ainsi extrêmement âgés, ils ont en général 600 à 700 ans. Certains scientifiques disent même avoir étudié des arbres âgés de 2 500 ans!²¹⁷

Le moabi est assez rare en forêt, on trouve en général un arbre, en âge de fructifier, pour 20 hectares. Mais cette répartition n'est pas homogène car les populations de moabi ont une structure à tendance agrégative, d'où des concentrations ponctuelles de 5 à 50 individus appelés « bouquets » ou « sites » par les bantous.²¹⁸

Le moabi dans les traditions pygmées et bantoues

Au Cameroun, vivent deux types de populations humaines : les agriculteurs bantous, installés à la périphérie des massifs forestiers suite à des migrations, et des peuples autochtones semi-nomades (communément appelées « pygmées »), qui jusqu'il y a peu vivaient exclusivement en forêt et qui sont désormais encouragés par des programmes gouvernementaux à se sédentariser le long des routes.

Les pygmées, même partiellement sédentarisés, entretiennent une relation très étroite avec la forêt et en ont une connaissance approfondie. Ainsi le moabi est très présent dans les traditions pygmées et bantoues. Siège du tribunal pour les palabres, il figure dans de nombreux chants et contes bantous. Dans la région du Dja, dans le sud-est du Cameroun, plusieurs noms de villages dérivent de la racine *edjoh* qui veut dire « moabi » en badjoué, la langue bantoue locale : Medjoh (littéralement « pépinière de moabi »), Nemedjoh ou simplement Edjoh. Au Gabon, le chef-lieu du département de Doigny est tout simplement appelé Moabi.

Cette importance culturelle du moabi est renforcée par son mode de dissémination. Les fruits sont consommés par les éléphants qui rejettent les graines dans leurs fèces, le passage dans l'intestin accélérant même légèrement la germination. Les éléphants sont des animaux symboliques pour les populations locales, ce qui renforce la place du moabi dans leurs traditions culturelles. Pour les Pygmées, cette interaction entre l'éléphant et le moabi apporte même une dimension sacrée à l'arbre. En effet, l'esprit de la forêt, Jengi, n'apparaît

²¹⁷ Jacques Weber, Directeur de l'Institut Français de la Biodiversité, *commentaire personnel* ²¹⁸ Mapaga D. et al. (2002) Moabi. Forafri & IRAF, Libreville, Gabon & Cirad forêt, Montpellier, France.

qu'à la mort d'un éléphant et guide les chasseurs en forêt sur les traces du gibier. Ils considèrent que le Jengi s'incarne de façon symbolique dans tout l'écosystème de l'éléphant et en particulier dans le moabi dont l'animal apprécie les gros fruits juteux. Ainsi, les chasseurs pygmées de l'ethnie Bakas utilisent les grands moabis comme points de repère pour s'orienter en forêt mais également pour devenir... invisibles !

Lors d'une cérémonie traditionnelle appelée yeyi, les sorciers réduisent en poudre des fragments d'écorce de moabi et concoctent une potion de camouflage dont les chasseurs se recouvrent le corps pour passer inaperçus en forêt.

Les Pygmées sont également reconnus pour être de grands guérisseurs. Ils ont une bonne connaissance des vertues des plantes et des arbres de la forêt. A partir de l'écorce du moabi, ils préparent des décoctions qui soulagent les maux de ventre ou de dos. Des enquêtes ethnobotaniques ont été conduites en 1994 et 1996 par le chercheur Jean Lagarde Betti dans le cadre du programme ECOFAC²¹⁹ mené dans la réserve du Dja au Cameroun. Il a recensé près de 350 espèces végétales permettant le traitement de plus de 77 maladies ou symptômes, dont le moabi est cité pour 50 utilisations différentes.

Mais le moabi est surtout connu et apprécié car il permet de produire une huile qui a longtemps été la seule disponible en forêt. En effet, si l'amande contenue dans la graine du moabi est extrêmement toxique lorsqu'elle est consommée crue (d'où son nom d'espèce *toxisperma* = « à graine toxique »), une fois pilée, bouillie et pressée, les femmes en extraient une délicieuse huile alimentaire riche en acide palmitique. Après un second bouillon, elles savent également préparer un beurre, très proche du beurre de karité, qui est utilisé comme cosmétique. Ainsi les Bantous nomment

le moabi couramment « karité » en raison de ses nombreuses caractéristiques communes avec le karité de savane (*Vitellaria paradoxa*).

Le commerce de cette huile constitue une source de revenu importante, supérieure aux revenus liés à l'exploitation du moabi pour son bois.

En 1995, Schneemann²²⁰ a comparé deux scénarii : considérant un moabi de 100 cm de diamètre, diamètre minimum légal d'exploitation au Cameroun, il a évalué la valeur économique de cet arbre pour son bois et pour son huile (sans prendre en compte un taux d'actualisation). Le volume moyen d'un tel arbre est d'environ 9 m³ (tarif de cubage ONADEF)²²¹ et la valeur du bois environ 100 000 FCFA (prix minimum bord de route, à dire d'expert) soit environ 900 000 FCFA. A l'inverse, considérant qu'un moabi ne fructifie abondamment que tous les 3 ans, qu'un arbre permet de produire environ 150L d'huile tous les 3 ans, que cette huile vaut au minimum 1000 FCFA bord de route, un tel arbre permet d'obtenir un revenu d'environ 180 000 FCFA tous les 3 ans : en 15 ans, les revenus issus du commerce de l'huile sont donc supérieurs à la valeur économique du bois.²²²

Conflits entre exploitation forestière et usages sociaux

La récolte des graines de moabi a lieu en juillet-août quand les fruits sont arrivés à maturité. Les hommes vont identifier en forêt les moabi fruitiers et nettoient leurs alentours pour faciliter la récolte des fruits tombés au sol. Pour optimiser la récolte, il arrive fréquemment qu'un ou plusieurs ménages bantous (par exemple, deux frères, leurs femmes et leurs enfants) partent s'installer en forêt pour plusieurs semaines à proximité des grands arbres. Pour les Bakas, cette fructification est l'occasion de déplacer le campement près d'un « bouquet » de vieux moabis. Dans la pratique,

²¹⁹ Betti J.L. (2001) *Usages traditionnels et vulnérabilité des plantes médicinales dans la réserve de Biosphère du Dja et dans les marchés de Yaoundé, Cameroun*. Thèse Doc. Sci. Agro., ULB, Bruxelles. ²²⁰ Schneemann J. (1995) *Exploitation of Moabi in the Humid Dense Forests of Cameroon. Harmonization and improvement of two conflicting ways of exploitation of the same forest resource*. BOS NEWSLETTER 31, Vol. 14(2): 20-32 ²²¹ Mapaga D. et al. (2002) *op.cit.* ²²² Angerand S. (2006) *La société R. Pallisco et l'exploitation du moabi dans l'est du Cameroun*. Rapport Les Amis de la Terre / Sherpa, 22 p. Rapport non publié.

celui qui découvre un moabi en forêt peut se l'approprier en défrichant le sous-bois alentour et en apposant une marque sur le tronc telle une plaque. L'arbre devient alors propriété familiale et peut se transmettre de génération en génération (il s'agit d'un droit traditionnel).²²³

En 1995, Schneemann²²⁴ a essayé d'évaluer le nombre de sites de moabi fréquentés et leur distance par rapport à quatre villages bantous du sud Cameroun. Il constate que chaque village fréquente en moyenne une dizaine de sites et qu'environ 80% des arbres se trouvent à au moins un jour de marche en forêt, ce qui correspond à environ 30 km et plus. Or cette espace se juxtapose aux concessions forestières. L'exploitant forestier comme le villageois ont donc chacun une légitimité à réclamer la propriété de l'arbre. De là naissent de nombreux conflits. Dans l'est du Cameroun, autour de la réserve du Dja, où les densités de moabi sont importantes, les conflits se multiplient depuis l'arrivée des entreprises forestières : à plusieurs reprises, les villageois ont bloqué les routes et protesté contre la coupe de moabi qu'ils estiment comme leur appartenant. Au début des années 1980, le gouvernement a tenté d'imposer aux sociétés forestières un cahier de charges précisant qu'aucun moabi ne pouvait être abattu dans un rayon de 5 km autour des villages. Ce décret, bien que très insuffisant puisque le rayon de fréquentation des moabis est souvent supérieur à 30 km, est resté lettre morte.²²⁵

Une exploitation non durable économiquement, écologiquement et socialement

L'exploitation sélective des moabis dans cette région ne permet pas aujourd'hui de concilier les intérêts économiques, sociaux et écologiques. En 1998, Debroux²²⁶ a montré que dans l'Est du Cameroun l'exploitation couvrait

90% des arbres de plus de 100 cm les 10 % restants étant des arbres mal conformés et 75% des semenciers. Il en conclut, en modélisant la dynamique des populations de moabis, que des exploitations espacées de 30 ans mettraient en danger la survie de l'espèce et donc que le moabi n'est pas en mesure de fournir une production soutenue.

Cette étude a été réalisée au sein des concessions de la société R. Pallisco, filiale du groupe français Pasquet, spécialisée dans l'exploitation du moabi. En 2004, Doucet et Vermeulen²²⁷ ont montré qu'après une première exploitation sélective, il restait suffisamment de graines pour satisfaire les besoins en huile des populations riveraines. Il est pourtant dangereux de conclure que l'impact social est moindre puisque le caractère sacré de cet arbre pour les peuples autochtones présents dans la concession n'a pas été pris en compte. Par ailleurs, les besoins en graines identifiés représenteraient un prélèvement de 40% des graines issues des derniers moabis restants après exploitation (75% des semenciers étant abattus) : ce prélèvement n'avait pas été pris en compte par Debroux et son impact en accentue donc les conclusions.²²⁸

De nombreux autres arbres en Afrique centrale ont une grande importance sociale et sont pourtant exploités intensivement. C'est par exemple le cas du Bubinga, un arbre sacré pour les pygmées ou encore le Sapelli sur lequel on trouve une espèce de chenille particulièrement riche en protéine et appréciée des populations locales.

Conclusions

Le moabi est l'archétype d'une ressource autour de laquelle se concentrent des conflits d'usage. Jusqu'à présent la valeur sociale de ces arbres n'a pas été prise en compte dans les plans d'aménagement des entreprises forestières.

²²³ Schneemann (1995) *op.cit.* ²²⁴ Schneemann (1995) *op.cit.* ²²⁵ Mapaga D. et al. (2002) *op.cit.* ²²⁶ Debroux L. (1998) *L'aménagement des forêts tropicales fondé sur la gestion des populations d'arbres: l'exemple du moabi (Baillonella toxisperma Pierre) dans la forêt du Dja, Cameroun.* Thèse de doctorat, Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux, Belgique ²²⁷ Vermeulen C. & J.L. Doucet (2004) *Conservation and Sustainable Use of Non Timber Forest Products in Favour of Local Communities within Integrated Forest Management in Central Africa.* Actes du symposium international Tropical forest in a Changing Global Context, Royal Academy of Overseas Sciences United Nations Educationnal, Scientific and Cultural Organization. Brussels, 8 9 novembre 2004. pp 267 280 ²²⁸ Angerand (2006) *op.cit.*

Les conflits créés par l'exploitation du moabi soulignent les limites d'un modèle d'exploitation basé sur l'exploitation intensive d'un faible nombre d'essences. Pourtant, l'exploitation non ligneuse (production d'huile) de cet arbre pourrait avoir des retombées économiques très importantes, compatibles avec les exigences écologiques et les usages sociaux du moabi

Recommandations

Il est essentiel d'affirmer le droit d'usage des populations locales, et en particulier des peuples autochtones, sur les arbres à haute valeur sociale.

Pour cela, la participation des populations locales et des peuples autochtones doit être renforcée lors de l'élaboration du plan de zonage (ex : cartographie participative) notamment sur les espaces destinés à l'exploitation du bois.

Lorsqu'une entreprise exploite une forêt dont dépendent des populations, un cahier des charges très précis doit encadrer l'exploitation de ces arbres à haute valeur sociale et si nécessaire permettre d'en interdire la coupe.

Lorsque c'est le cas, comme pour le moabi, d'autres modes de valorisation économique devraient être encouragés et comparés avec l'exploitation pour le bois dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

4.4 EXPLOITÉ À MORT : LES EFFETS DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE SUR LA SANTÉ HUMAINE EN ZONE TROPICALE

SIMON COUNSELL, RAINFOREST FOUNDATION, ROYAUME-UNI

Introduction

Les effets de l'exploitation forestière industrielle sur la santé humaine, notamment ceux induits de façon spécifique, sont généralement occultés. Pourtant, il est de plus en plus évident que les conséquences de l'exploitation forestière sur la santé humaine sont importantes, mais difficiles à évaluer.

Cet article démontre comment l'exploitation forestière industrielle et les partisans de son expansion sont en train de réduire à néant l'accomplissement de l'Objectif numéro 6 du Millénaire pour le Développement. Ce dernier cherchait à limiter les souffrances dues à des maladies telles que la malaria et le virus du SIDA. Cet article souligne également que les conditions de sécurité et de santé des employés travaillant dans les concessions d'exploitation forestière sont parmi les plus mauvaises au monde.

La malaria

La relation qu'il existe entre les cas de malaria et la modification des forêts tropicales est connue depuis longtemps. Selon les Nations Unies, « la déforestation et la construction de routes désorganisent souvent les systèmes forestiers et fluviaux tout en permettant le développement de l'habitat des moustiques porteurs du virus de la malaria alors que la migration des travailleurs dans des lieux initialement inaccessibles augmente la population à risque ». ²²⁹ Une étude récente, menée dans la forêt amazonienne du Pérou, a montré que les vecteurs de malaria, *Anopheles darlingi*, étaient multipliés par plus de 200 dans les zones déboisées par rapport à une forêt tropicale laissée intacte. ²³⁰

L'augmentation du nombre de moustiques semble être due à l'existence d'eaux stagnantes favorisant leur reproduction. Les

pratiques d'exploitation des forêts tropicales entraînent généralement une augmentation des sites de reproduction de ces moustiques. Cela s'explique par la formation de ruisseaux et de rivières causée par la construction de routes ; le blocage des cours d'eaux provoqué par l'érosion et les débris de l'exploitation forestière ; les profondes ornières et les petites ravines engendrés par le passage d'engins lourds ou encore les bassins d'eaux stagnantes dans et autour des camps forestiers. Le défrichement de la végétation peut aussi réduire l'acidité de l'eau en surface, favorisant ainsi de meilleures conditions pour la reproduction des moustiques *anopheles*. ²³¹

Les modifications de l'écosystème occasionnées par l'exploitation commerciale et d'autres formes de perturbations et dommages peuvent également modifier la fréquence de différents types de malaria puisque les différentes espèces de moustiques bénéficient de ces changements. Une étude menée au Cameroun a démontré que, sur le nombre total de transmissions, les transmissions de malaria à partir d'une piqûre d'*Anopheles gambiae* dans une zone boisée passait de 0% à 13% dans une région défrichée de 370 hectares située trois kilomètres plus loin (selon l'étude menée dans cette région, la malaria a été transmise principalement par le *A. moucheti*). ²³² C'est à partir de l'*A. gambiae*, le vecteur de transmission le plus efficace, que se transmet le *Plasmodium falciparum* ²³³ qui est la forme la plus dangereuse de la malaria. En Afrique, « l'*A. gambiae* préfère les mares ensoleillées composées d'eaux troubles et d'une faible végétation ou d'une végétation immergée », ²³⁴ des conditions qu'il est peu probable de trouver dans une forêt non exploitée mais davantage dans les lieux endommagés par une exploitation intensive. Dans une étude menée en Amérique latine, la présence de la malaria *P. falciparum* dans la forêt préservée où vivent les Indiens Waorani, population nomade de

²²⁹ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?newsid=13407&cr=infectious&cr1=diseases> ²³⁰ Vittor A.Y. & J.A. Patz (2006) *American Journal of Tropical Hygiene*, January 6th, reported at: <http://www.news.wisc.edu/11988.html> ²³¹ Patz, J. et al. (2000) *Effects of environmental change on emerging parasitic diseases. International Journal of Parasitology* 30: 1395 1405 ²³² Manga, L. et al. (1995) Malaria vectors and transmission in an area deforested for a new international airport in southern Cameroon. *Annales de la Société Belge de Médecine Tropicale* 75(1): 43 49 ²³³ <http://www.cdfound.to.it/HTML/pla1.htm>

²³⁴ Patz et al. (2000) *op.cit.*

chasseurs-cueilleurs, s'est révélée être nulle. Au contraire, elle était présente dans les lieux où les Waorani se sont installés de manière permanente, dans un environnement modifié. Cela dénote que la *P. falciparum* ne se transmet pas facilement dans une forêt tropicale préservée alors qu'elle a plus de chance de se transmettre dans des zones exploitées ou défrichées.²³⁵

Une étude de la « zone d'influence » de deux sociétés d'exploitation au Brésil a montré que les cas de *P. vivax* et de *P. falciparum* dans la ville située près de la zone d'exploitation de l'une d'entre elles ont été multipliés respectivement par 4 et 20 alors que pour la seconde, les cas ont augmenté de respectivement 119% et 195%.²³⁶ Selon les auteurs de l'étude, les conducteurs de camions infectés ont probablement favorisé la propagation de la maladie dans des communautés avoisinantes, dont certaines étaient si gravement atteintes par la malaria que les villages se dépeuplaient.

La Fondation internationale contre le paludisme indique que l'exploitation forestière et d'autres activités de ce type entraînent non seulement des perturbations écologiques qui favorisent la prolifération des moustiques porteurs du virus de la malaria, mais entraînent aussi une augmentation du nombre potentiel de victimes humaines : « les transformations de l'homme sur l'environnement telles que la construction de routes, l'exploitation minière, la déforestation, l'exploitation des forêts et les nouveaux projets en matière d'agriculture et d'irrigation ont favorisé la création de nouveaux sites de reproduction [pour les moustiques]. La transmission de la malaria dans des zones nouvellement exploitées a explosé quand des étrangers non immunisés contre la maladie arrivent sur les camps de travail ».²³⁷

Plusieurs gouvernements, y compris ceux d'Ouganda²³⁸ et de Guyane, ont reconnu qu'il existait une relation entre la dégradation de la

forêt et la recrudescence des cas de malaria. Le gouvernement guyanais, par exemple, a reconnu que « l'augmentation de l'exploitation minière et forestière dans les régions de l'arrière-pays faisait partie de son programme de développement durable mais que cela contribuait aussi au problème de la malaria ».²³⁹

Selon l'Organisation Pan-Américaine de la Santé (OPAS), la propagation de la malaria parmi les ouvriers forestiers en Guyane comporte un autre aspect inquiétant. L'OPAS signale que « les exploitants miniers et forestiers ayant accès aux devises étrangères achètent des médicaments pour lutter contre la malaria et les utilisent aveuglément pour supprimer les symptômes. Cette pratique rend non seulement plus difficile le diagnostic parasitologique détecté par les employés des services sanitaires mais accroît aussi le problème de résistance à long terme ».²⁴⁰ De fait, l'OPAS a découvert que le *P. falciparum* résistant à la Chloroquine et au Fansidar « s'était fixé pour de bon dans des zones où il avait été éradiqué auparavant et touchait une population d'exploitants miniers et forestiers très dispersée et mobile, peu ou pas immunisée ».²⁴¹ Étant donné que les traitements médicaux dans la plupart des concessions d'exploitation forestière sont assez rudimentaires, ce problème risque fort de toucher aussi d'autres pays, réduisant ainsi la capacité des hommes à soigner la malaria efficacement.

L'Union Internationale chargée de l'Étude Scientifique de la Population a révélé que les pratiques traditionnelles des peuples qui vivent en forêt leur avaient permis d'être moins vulnérables chez eux face aux moustiques alors que les camps d'exploitation modernes favorisaient la prolifération des moustiques : « En Asie du sud-est, de nouvelles techniques d'exploitation forestière telle que l'exploitation commerciale du teck, ont attiré de nouveaux habitants dans les forêts. La population qui

²³⁵ Coluzzi et al., cité par: Patz et al. (2000) op.cit. ²³⁶ Fanzeres, A. (2002) *The making and unmaking of forest certification in the Brazilian Amazon; a study on the certification process of two logging companies in the State of Para*. In: Rainforest Foundation (Ed.) *Trading in Credibility: the myth and reality*. Forest Stewardship Council. Rainforest Foundation, London. ²³⁷ <http://www.malaria.org/currentstatus.html> ²³⁸ <http://www.health.go.ug/malaria.htm>

²³⁹ <http://www.gina.gov.gy/archive/daily/b030711.htm#Healthofficials> ²⁴⁰ http://www.paho.org/english/hcp/hct/mal/cartagena_4_guy.pdf

²⁴¹ http://www.paho.org/english/hcp/hct/mal/cartagena_4_guy.pdf

habitait traditionnellement dans la forêt construisait des maisons sur pilotis et cuisinait sur un feu en foyer ouvert tandis que le bétail restait sous la maison. Les nouveaux immigrants ont construit leurs maisons sur le sol, sans aucun espace prévu pour le bétail sous la maison et cuisinent dans une pièce séparée ».²⁴² La fumée provenant des feux en foyer ouvert exerçait un effet dissuasif naturel contre les moustiques à l'intérieur de l'habitation (mais elle peut aussi provoquer des maladies pulmonaires).

VIH-SIDA

Des preuves suggèrent que le VIH-SIDA provient de la transmission aux êtres humains, via le gibier, du virus de l'immunodéficience simienne (VIS), présent dans différentes sous-espèces de chimpanzés des forêts d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale, qui s'est adapté ultérieurement.²⁴³ Cette proximité entre les êtres humains et de telles sources de maladies (voir ci-dessous) représente donc un danger. Cette menace est aggravée par l'exploitation forestière qui, d'après les nombreuses preuves qui s'accumulent, contribuerait également à la propagation du VIH-SIDA.

Les concessions forestières, en Afrique et ailleurs, créent des conditions dans lesquelles les maladies sexuellement transmissibles sont susceptibles de proliférer. En effet, on trouve des concentrations élevées de travailleurs manuels, principalement des hommes possédant souvent un niveau d'éducation relativement faible, généralement des migrants venus travailler sans leur famille. Ils reçoivent régulièrement des salaires en espèces et sont installés dans des zones reculées où le niveau de vie de la population féminine est également très bas. Une étude récente menée au Cameroun, dans un village qui comporte une scierie et un chantier d'exploitation forestière, ainsi que dans deux villages voisins, a mis en

évidence que près d'un quart des femmes âgées de 25 à 34 ans étaient infectées par le VIH (contre un taux d'infection de 8,3 % pour cette même cohorte dans l'ensemble de la province de l'Est du Cameroun).²⁴⁴ Selon les chercheurs, ce résultat « pourrait être lié à l'exploitation commerciale du bois. Dans un contexte où les ouvriers recevaient des salaires relativement élevés (de 60 US\$ à 530 US\$ par mois), les réseaux du commerce du sexe étaient très étendus et complexes. Il a ainsi été estimé que 40 professionnelles du sexe vivaient en permanence dans le chantier d'exploitation forestière. En outre, environ 100 femmes venant des villes ou des villages voisins arrivaient au chantier d'exploitation forestière au moment de la distribution des salaires (deux fois par mois), pour se prostituer (1,50 US\$ par relation sexuelle). Dans une même soirée, certains hommes et certaines femmes avaient des relations sexuelles avec des partenaires multiples. Les épouses de certains ouvriers entretenaient également des relations extra-conjugales. La diversité génétique du VIH-1 et sa répartition étaient similaires à celles observées dans les villes, ce qui suggère que la propagation du VIH dans cette zone rurale résulte des nombreuses introductions du virus. » Les conditions dans les villages et le chantier d'exploitation forestière décrites dans ce compte-rendu seraient tout à fait typiques de la plupart des exploitations forestières présentes dans le bassin du Congo.

En plus de l'introduction (répétée) du VIH dans les zones forestières éloignées, il semblerait que ces chantiers d'exploitation forestière servent également de relais d'infection, les chauffeurs routiers propageant en effet la maladie le long des routes d'abattage et de transport du bois. Toutefois, cet aspect n'a pas encore fait l'objet d'une étude spécifique. Dans certaines zones de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'ouest, les routes de transport du bois, en particulier en direction du port

²⁴² http://www.iussp.org/Publications_on_site/PRP/prp2.php ²⁴³ <http://www.med.harvard.edu/chge/biobrief.html> ²⁴⁴ Laurent, C. et al. (2004) *Commercial logging and HIV epidemic, rural Equatorial Africa. Emerging Infectious Diseases* 10(11)

camerounais de Douala, font parfois plusieurs centaines de kilomètres de long et le voyage aller et retour prend donc plusieurs jours. Les plus grosses sociétés d'exploitation envoient plusieurs centaines de cargaisons par an.

En dehors de l'Afrique, les seuls autres rapports relatifs à la relation entre l'industrie forestière et le VIH-SIDA proviennent de Birmanie où, selon Global Witness, en raison de l'exploitation forestière de l'état de Kachin, « la présence de nombreux travailleurs migrants a conduit à l'augmentation de la prostitution, du VIH-SIDA, de la toxicomanie et des jeux de hasard ».²⁴⁵

Autres maladies

La liste des maladies susceptibles d'être favorisées par les effets combinés de la dégradation des forêts et des nouveaux arrivants attirés par l'exploitation n'a pas encore fait l'objet d'une documentation exhaustive. Toutefois, comme cela été indiqué dans une étude conduite par la Harvard Medical School, « la majorité des principaux vecteurs des maladies humaines et animales [se] trouve dans les écosystèmes de la forêt tropicale humide dotés d'une biodiversité exceptionnelle, dans les savanes boisées ainsi qu'aux frontières de ces écosystèmes ».²⁴⁶

La proximité entre les hommes et ces vecteurs favorise l'adaptation de ces derniers aux hôtes humains, en particulier lorsque les « hôtes alternatifs » sont devenus rares au niveau local.²⁴⁷ La pénurie locale d'« hôtes alternatifs », notamment sous forme de grands mammifères, est une caractéristique que l'on retrouve dans pratiquement toutes les concessions d'exploitations forestières tropicales, car les ouvriers des exploitations forestières, les personnes à leur charge, et celles attirées le long des routes du bois, exterminent les espèces de « gibier » afin de compléter leurs salaires généralement misérables. De telles

adaptations de la maladie ou de son vecteur peuvent être variables, mais on peut notamment citer l'exemple de la leishmaniose en Amérique du Sud. Son vecteur, certaines espèces de phlébotomes, « qui étaient initialement zoophiles et sylvatiques se sont adaptées à se nourrir sur des humains dans des situations peridomestiques et même périurbaines ».²⁴⁸

Comme noté dans une étude, en Amérique du Sud, « les pressions démographiques et commerciales ont conduit à l'invasion des forêts, exposant la population à des agents exotiques et des enzooties telles que la fièvre jaune, la rage transmise par les chauves-souris vampires, les arénavirus, et bien d'autres pathologies encore ».²⁴⁹ La majorité de ce qui a été indiqué au sujet de la malaria est également valable pour la dengue et la dengue hémorragique. Toute modification environnementale ou culturelle encourageant la prolifération des moustiques est susceptible de faciliter la propagation de la dengue si la maladie est présente dans la zone concernée ou dans celles qui sont traversées par les ouvriers de l'industrie forestière.²⁵⁰ Une autre maladie propagée par l'anophèle est la fièvre due au virus O'nyong-nyong, qui est réapparue dans le sud-ouest de l'Ouganda en 1996 après 35 ans d'absence.²⁵¹

Santé et sécurité des ouvriers forestiers

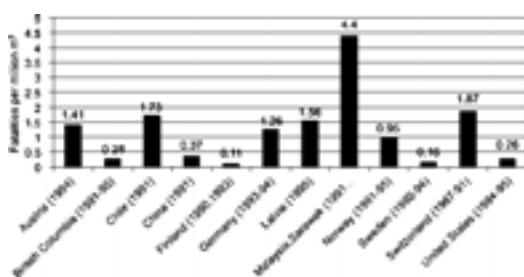
Selon la FAO et l'OIT, l'exploitation industrielle de la forêt est une entreprise extrêmement dangereuse²⁵² : « L'industrie forestière en général, et l'abattage des arbres en particulier, figurent parmi les trois métiers les plus dangereux dans pratiquement tous les pays. »²⁵³ Même aux Etats-Unis, ce secteur est plus dangereux (en termes d'accidents mortels par employés) que l'extraction minière, la pêche ou l'élevage.²⁵⁴ Selon l'OIT, « le travail en forêt est caractérisé par de graves problèmes de santé

²⁴⁵ Global Witness (2003) *A conflict of interests; the uncertain future of Burma's forests*. Global Witness, London. ²⁴⁶ Chivian, E. (2002) *Biodiversity: its importance to human health, interim executive summary*. Centre for Health and the Global Environment, Harvard Medical School. ²⁴⁷ Chivian (2002) *op.cit.*
²⁴⁸ Walsh, J.F. et al. (1993) *Deforestation: effects on vector borne diseases*. *Parasitology*: 106(suppl.): s55 75 ²⁴⁹ Brandling Bennett, D. & F. Pinheiro (1996) *Infectious Diseases in Latin America and the Caribbean: Are they really emerging and increasing?* *Emerging Infectious Diseases* 2(1) ²⁵⁰ Gratz, N.G. (1999) *Emerging and resurging vector borne diseases*. *Annual Review of Entomology* 44: 51 75 ²⁵¹ Gratz (1999) *op.cit.*
²⁵² http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/x5393e/x5393e07.htm ²⁵³ Blombäck, P. & P. Poschen (2003) *Decent work in forestry? Enhancing forestry work and forest based livelihoods*. Paper to the XII World Forestry Congress, Quebec, Canada, 2003. ²⁵⁴ Blombäck, P. (2001) *Improving occupational safety and health: the International Labour Organisation's contribution*, In 'Applying reduced impact logging to advance sustainable forest management', proceedings of Conference, Asia Pacific Forestry Commission, Kuching 26 February 1 March 2001.

liés à des charges excessives de travail physique, au bruit, aux vibrations et au stress parmi les opérateurs des machines, pour ne citer que les plus importants. En fait, la plupart des ouvriers forestiers n'atteint pas l'âge normal de la retraite ». ²⁵⁵

La situation est encore pire dans les tropiques. Selon l'OIT, la mortalité due à l'abattage au Sarawak en Malaisie (premier pays tropical pour lequel des données fiables sont disponibles) était égale de 3 à 40 fois le niveau des pays développés et de 17 fois le niveau des Etats-Unis (voir Figure 1).

Figure 1. Accidents mortels de l'industrie forestière dans quelques pays. ²⁵⁶



Les chiffres concernant le Sarawak ne sont probablement pas inhabituels pour les tropiques. Le fait qu'il semble n'y avoir aucune statistique disponible pour l'industrie forestière africaine (à part l'Afrique du Sud) est en soi révélateur. Cela reflète le fait qu'aucune donnée n'y est enregistrée sur la sécurité et la santé au travail, et encore moins sur les contrôles et prises de mesures. Les dangers menaçant les ouvriers forestiers sont généralement traités par les gouvernements des pays tropicaux comme une affaire de moindre priorité, ²⁵⁷ et sont généralement laissés à la discrétion du concessionnaire forestier.

La plupart des accidents liés à l'exploitation forestière surviennent lors de la chute des arbres et les dangers sont encore plus

importants en forêt tropicale : les tronçonneuses sont beaucoup plus grandes (car les arbres sont plus larges) et les dispositifs de sécurité dont elles sont équipées sont souvent enlevés pour les rendre plus légères et plus simples d'utilisation. Les racines et les contreforts au sol des arbres tropicaux permettent difficilement aux opérateurs des scies à chaînes d'abattre les arbres sans dommage, et les nombreuses lianes entre les arbres entraînent souvent plusieurs arbres. Les habits de protection et les casques ne sont généralement pas fournis par l'employeur ou ne sont pas utilisés par les ouvriers car la plupart d'entre eux étant conçus pour travailler sous un climat boréal ou tempéré, ils ne sont pas adaptés aux conditions d'humidité et de chaleur des tropiques. De plus, les serpents venimeux et autres animaux sauvages représentent un danger supplémentaire pour les pisteurs et les abatteurs.

La seconde cause de décès et de blessures graves dans l'industrie forestière est généralement due aux équipements. Ici encore ce problème est plus important dans les tropiques en raison des conditions environnementales. Les arbres étant plus gros, les équipements sont en général plus lourds et les équipements de protection, tels que les ceintures de sécurité et les carters de protection ne sont pas utilisés ou sont décrochés. De plus, les pluies importantes, le terrain escarpé et les pistes de débardage rudimentaires et généralement en terre, peuvent créer des conditions de travail dangereuses pour les débusqueurs et les conducteurs de camion.

Le transport des grumes est une cause reconnue de décès et de blessure dans les tropiques, notamment dans les régions d'Afrique où, comme mentionné plus haut, les distances de transport peuvent être très longues, les routes en mauvais état, les

²⁵⁵ Blombäck (2001) *op.cit.* ²⁵⁶ Blombäck (2001) *op.cit.* ²⁵⁷ Blombäck & Poschen (2003) *op.cit.*

chauffeurs payés à la « pièce », et l'application des lois inexistantes ou facilement contournables. Tout ceci incite fortement les chauffeurs de camions de grumes à effectuer de nombreuses heures supplémentaires, à prendre des risques et souvent à conduire sous l'emprise de l'alcool ou de la drogue. Ces conditions s'avèrent souvent fatales pour d'autres usagers de la route, les résidents le long de ces routes, mais aussi pour les chauffeurs eux-mêmes.

Dans le contexte africain, la législation nationale ne prévoit pas forcément les mesures permettant d'assurer la santé et la sécurité au travail. Lorsqu'elles existent, leur application a de fortes chances d'être inexistante. La représentation syndicale est souvent punie par la loi ou fortement découragée. Les ouvriers ont alors peu de recours sur les conditions de travail dangereuses, de peur de perdre leur emploi s'ils rapportent le moindre incident ou défaillance dans les équipements de sécurité.

Le coût total des problèmes de santé et de sécurité au sein de l'industrie forestière est beaucoup plus important que la perte de vies due à l'extraction du bois de construction. Comme le souligne l'OIT : « Une souffrance humaine énorme se dissimule derrière les statistiques d'accidents, plus encore puisque la plupart des blessures sont difficiles à soigner et à guérir. Par exemple, les coupures provoquées par les tronçonneuses déchirent souvent les tissus, rendant la chirurgie difficile voire impossible. Le risque d'un accident aux conséquences dramatiques est aggravé lorsque, comme c'est souvent le cas dans l'industrie forestière, il se produit en un lieu isolé, éloigné d'un centre médical correctement équipé. Les accidents affectent souvent la famille de la victime, notamment dans les pays en développement où les ouvriers forestiers et leurs familles vivent dans des conditions de pauvreté sans autre source de revenus ».²⁵⁸

Conclusions

Tout indique que les activités d'abattage industriel des arbres sont étroitement liées à la propagation de nombreuses maladies mortelles, notamment le paludisme et le VIH-SIDA. En outre, il existe de bonnes raisons de craindre que de nouvelles maladies émergent des zones forestières subissant des modifications, en raison non seulement des changements environnementaux mais aussi de la proximité d'un plus grand nombre d'humains avec les vecteurs de maladies. Cela suggère fortement que la promotion de l'abattage commercial dans les forêts tropicales va directement à l'encontre de l'objectif numéro 6 du Millennium pour le développement destiné à « lutter contre le VIH-SIDA, le paludisme et d'autres maladies ».

Dans une certaine mesure, ces problèmes pourraient être atténués grâce à une amélioration du dépistage et des soins de santé. Toutefois, dans d'autres cas, il est difficile de voir quelles mesures peuvent être prises. En effet, les causes de la propagation de la maladie sont fondamentalement liées à la nature de l'exploitation forestière dans les tropiques : ce secteur requiert nécessairement l'utilisation d'équipements lourds (car les arbres tropicaux commercialement viables sont généralement très larges) et par conséquent la surface du sol, les cours d'eau et la végétation environnante sont endommagés, ce qui tend à favoriser la prolifération des moustiques.

Les opérations d'exploitation industrielle de la forêt nécessitent invariablement l'emploi de travailleurs migrants masculins et sont par conséquent presque toujours susceptibles d'attirer des professionnels du sexe. Les camps d'abattage constituent ainsi des foyers de transmission du VIH-SIDA. Le besoin pour l'industrie forestière d'exporter ses grumes signifie que ces maladies sont toujours susceptibles de se répandre le long de couloirs

²⁵⁸ Blombäck (2001) *op.cit*

d'infection entre les activités d'abattage et le port d'exportation.

De la même manière, les conditions dangereuses rencontrées par les ouvriers des concessions pourraient être réduites par l'adoption et l'application de lois plus strictes sur la santé et la sécurité (comme le Code de pratiques sur la sécurité et la santé des ouvriers forestiers de l'OIT). Toutefois, étant donné que la plupart des gouvernements des pays tropicaux sont généralement peu enclins à fournir une administration et une application correctes des normes forestières les plus basiques, une telle éventualité semble extrêmement incertaine dans un avenir proche.

Recommandations

Les coûts sous-jacents relatifs à la santé humaine liés aux concessions forestières tropicales devraient être considérés comme inhérents au système des concessions. Ils devraient être évalués, internalisés dans les calculs et comparés à la valeur économique nette de formes alternatives de gestion des forêts. Ceci devrait être fait à la fois par les gouvernements nationaux et les agences internationales qui encouragent l'expansion de l'exploitation industrielle du bois dans les tropiques.

CHAPITRE 5 – DURABILITÉ ÉCONOMIQUE

L'exploitation forestière industrielle a été justifiée sur la base d'une argumentation économique et, par conséquent, elle est largement promue comme un moyen de favoriser le développement et de réduire la pauvreté. Dans ce chapitre, les trois auteurs remettent en cause cette théorie. Ainsi, Mark van Dorp présente des données économiques pour les principaux pays producteurs de bois en Afrique. Il montre que la croissance économique globale et le développement humain ont reculé dans presque tous les cas, malgré le maintien de l'exploitation des forêts dans ces pays.

Un important facteur qui entrave le succès économique est le fait que les pouvoirs publics ne parviennent pas à capturer une proportion adéquate de la valeur de leurs ressources forestières, en raison, par exemple, du non-paiement des taxes exigibles. Dans l'article 5.2, Stuart Wilson fournit une analyse des problèmes propres au système de concessions forestières, qui repose sur un déséquilibre structurel du pouvoir entre les autorités forestières et le secteur privé.

Enfin, Simon Counsell examine en détail les avantages présumés de l'exploitation forestière ; il explique pourquoi ils n'ont pas été concrétisés et démontre qu'ils peuvent être moindres que les effets adverses de l'industrie, par exemple, sur les ressources non ligneuses et sur la santé. Tous ces articles soulignent le besoin d'effectuer une analyse exhaustive des coûts et avantages de l'exploitation forestière.



Femme Batwa en Equateur : les produits forestiers non ligneux occupent une place importante comme moyens de subsistance dans cette région. Theophile Gata

5.1 IMPACTS ÉCONOMIQUES DES CONCESSIONS D'EXPLOITATION INDUSTRIELLES : QUELS SONT LES BÉNÉFICES?

MARK VAN DORP, INTERCHURCH ORGANISATION FOR DEVELOPMENT CO-OPERATION (ICCO), PAYS-BAS

Introduction

En termes de valeur économique, la filière bois a un rôle important à jouer dans tous les pays riches en forêts tropicales. La plupart de ces pays ont des revenus faibles ou moyens avec une haute dépendance vis à vis des ressources naturelles, dont la foresterie. L'argument souvent utilisé par la Banque Mondiale et le FMI est que la filière bois est un moyen facile et rapide de redémarrer des économies moribondes, de générer des devises bien nécessaires ainsi que des emplois dans les communautés rurales.

Cet article examine ces hypothèses et étudie les questions économiques qui se posent autour des concessions d'exploitation industrielles au niveau local, national et international. Il aborde aussi sur les questions liées aux marchés et au commerce internationaux.

Nous regarderons principalement les impacts économiques directs de l'exploitation industrielle, en nous concentrant sur les bénéfices pour l'économie nationale. Il est néanmoins important de souligner que la « haute dépendance » mentionnée ci-dessus s'applique surtout aux populations rurales pauvres qui utilisent les ressources naturelles forestières à des fins de subsistance.

Ces valeurs économiques ne sont la plupart du temps pas incluses dans les chiffres des comptabilités nationales car elles ne font pas partie des systèmes économiques formels, et ne sont donc pas comptabilisées lorsqu'elles sont perdues ou réduites dû à l'imposition d'un système de concessions forestières industrielles.

Des données économiques et statistiques dans les principaux pays exportateurs et producteurs de bois en Afrique ont été analysées sur les 15 dernières années. Les sources utilisées incluent les documents de politiques générales, les articles académiques et les données statistiques existants. Il doit être souligné qu'il y a un manque sérieux de données fiables sur l'économie de l'exploitation forestière. Les rapports disponibles traitent principalement du niveau national, se focalisent sur différents indicateurs et utilisent différentes méthodologies pour la collecte de données. De ce fait, les résultats ne permettent pas une comparaison entre différents pays. Les bases de données comprenant des données mondiales, comme les indicateurs de développement de la Banque Mondiale sur Internet ou la base de données FAOSTAT, sont utiles mais souvent moins précises que les rapports au niveau national.

Un souci majeur des décideurs est de s'assurer que les ressources forestières sont gérées de manière économiquement durable. Dans le paradigme du développement durable, la durabilité économique est définie comme suit :²⁵⁹

« Maximiser le flux de revenu qui pourrait être généré tout en maintenant au moins le stock d'avoir qui produit ces résultats bénéfiques. »

Une division en deux sous-questions peut être utile pour ce rapport :

1. Quels sont les flux de revenu (et autres bénéfices économiques tels que l'emploi) générés à partir des ressources forestières?
2. Quels sont les niveaux optimaux de stock nécessaires pour une production durable?

Cet article se concentrera sur la première question, liée aux impacts économiques de l'exploitation forestière. L'impact économique sera évalué en termes d'emploi, de taxes

²⁵⁹ Munasinghe, M. (2002) Macroeconomics and the environment. The International Library of Critical Writing in Economics. An Elgar Reference Collection, UK/USA. p.xiv

générées et de plus-value (production et exports) provenant du secteur forestier. Cette évaluation n'inclue que les impacts économiques monétaires directs de ces activités.²⁶⁰

Indicateurs économiques des pays producteurs de bois en Afrique

En 2004, les cinq principaux pays producteurs et exportateurs de bois en Afrique étaient (par ordre décroissant) le Gabon, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Ghana et le Congo-Brazzaville. Les données présentées dans ce chapitre concerneront ces cinq pays. La République Démocratique du Congo, bien que n'ayant que relativement peu d'importance en terme d'exploitation industrielle du bois, a été ajoutée comme sixième cas illustré, dû à la croissance attendue du secteur en RDC.

En termes macroéconomiques, les six pays montrent de grandes variations en terme de Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant (voir Tableau 1), allant de plus de U.S. \$6.000 pour le Gabon à moins de U.S. \$1.000 pour le Congo et la RDC. Le revenu national du Gabon est élevé, principalement dû aux hauts revenus des exportations pétrolières en rapport à une population faible. Concernant les autres pays étudiés, le revenu national est principalement basé sur un mélange d'agriculture (cultures de rente et vivrières), de agrobusiness (plantations d'hévéas et de palmes), de foresterie (bois industriel et produits non-ligneux) et d'exploitation minière (or, coltan, etc). Bien qu'à présent la RDC ait le niveau de revenu national le plus bas des six pays, elle pourrait potentiellement être parmi les pays les plus riches du monde en termes de richesses naturelles.

Tableau 1 : PIB (Produit Intérieur Brut, U.S. \$) *par habitant* pour les pays africains sélectionnés.²⁶¹

Country	1990	1995	2000	2004
Gabon	6140	6430	6130	5900
Cote d'Ivoire	1830	1570	1590	1500
Cameroun	2060	1670	1870	1900
Ghana	1760	1960	n.a.	2300
Congo	970	1220	960	800
DRC	n.a.	990	701	700

Il est reconnu depuis longtemps que le PIB *par habitant* est un indicateur extrêmement limité de richesse économique car il ne montre que la capacité de production de l'économie formelle. A la lumière de ces critiques, et de la reconnaissance que le développement va au-delà de la croissance économique, plusieurs moyens de mesure alternatifs qui ont pour but d'incorporer les dimensions sociales et politiques du développement ont été créées. L'un des plus connus est l'Indice de Développement Humain (IDH), qui mesure trois dimensions de base du développement social et politique.²⁶² Cet index montre de fortes différences dans les six pays couverts par cette étude (voir Tableau 2).

Le plus frappant est que depuis 1990, dans tous les pays sauf le Ghana (et éventuellement le Gabon), le IDH a diminué, et le plus fortement en RDC. Il est également intéressant de noter l'index relativement élevé du Congo-Brazzaville, qui se trouve 23 places au-dessus en terme de DH comparé au PIB ; les autres pays, à l'exception de la RDC, ont tous un rang plus faible en terme de DH comparé au PIB.

²⁶⁰ Impacts économiques indirects, tel que les retombées sur les économies nationales, n'ont pas été inclus car ils sont extrêmement difficiles à mesurer et donc au delà de la portée de cette revue. Il en est de même pour les impacts non monétaires, dont les impacts environnementaux et sociaux. Le besoin d'intégrer ces impacts dans une analyse économique est expliqué plus loin dans ce rapport. ²⁶¹ Source des chiffres pour 1990, 1995, 2000: Base de données Internet de la Banque Mondiale: <http://www.worldbank.org>; Chiffres pour 2004: Central Intelligence Agency (CIA) (2004) The World Fact Book. ²⁶² L'IDH est un index composite mesurant les réalisations dans trois dimensions de base du développement humain : une vie longue et saine, la connaissance et un niveau de vie décent. Les valeurs de l'Indice de Développement Humain dans le Tableau 2 ont été calculées en utilisant une méthodologie consistante et des séries de données. Elles ne sont pas strictement comparables aux précédentes contenues dans les rapports de Développement Humain.

Tableau 2 : l'Indice de Développement Humain (IDH) pour les pays africains sélectionnés.²⁶³

Country	1990	1995	2000	2003 (2004 figures n.a.)	Rank (in brackets: GDP per capita rank minus HDI rank)
Gabon	6140	6430	6130	5900	123 (-43)
Cote d'Ivoire	1830	1570	1590	1500	163 (-14)
Cameroon	2060	1670	1870	1900	148 (-19)
Ghana	1760	1960	n.a.	2300	138 (-11)
Congo	970	1220	960	800	142 (+23)
DRC	n.a.	990	701	700	167 (+6)

Tous les pays ci-dessus, à l'exception du Ghana, ont décliné en termes de PIB et d'IDH sur les 15 dernières années. Dans le cas du Ghana, l'amélioration du PIB et IDH est au moins partiellement due à l'amélioration de la gouvernance nationale et aux programmes sociaux, qui incluent des mesures pour améliorer la gouvernance forestière.

Il est intéressant de noter la structure du secteur forestier au Ghana au sein duquel, malgré des activités illégales importantes et presque 10 ans d'interdiction de production de bois de construction à la tronçonneuse, la production persiste et serait même à la hausse.

D'un certain point de vue, il a été remarqué que ceci est au détriment de l'économie nationale dû au non-paiement des droits de coupe et autres frais prévus par la loi pour les scieurs. Depuis 2003, un revenu forestier d'environ U.S. \$12,8 millions est perdu chaque année à travers les activités illégales de sciage.²⁶⁴ Néanmoins, selon un autre point de vue, le sciage artisanal a sans aucun doute distribué des bénéfices aux pauvres - le nombre d'individus impliqués indirectement dans le sciage artisanal est considérable, avec des estimations allant jusqu'à 50.000 personnes. Le transport de bois a dos d'homme va chercher dans des taux plus de cinq fois le

salaires minimum journalier. Les fermiers préfèrent souvent des paiements immédiats pour l'abattage d'arbres par des exploitants scieurs illégaux, aux promesses de bénéfices des institutions du secteur forestier qui sont en fin de compte distribués de manière non transparente.²⁶⁵

La structure de l'industrie et la distribution des bénéfices doivent être examinées de plus près pour déterminer si la prédominance de petits opérateurs est un mécanisme plus efficace, concernant l'allègement de la pauvreté, que l'allocation de concessions forestières industrielles. Les questions de gouvernance et de gestion auraient néanmoins toujours besoin d'être adressées, étant donné la difficulté notoire de la mise en application de la loi forestière concernant l'exploitation à la tronçonneuse.

Les impacts économiques du secteur forestier

Les impacts économiques du secteur forestier industriel peuvent être soit positifs soit négatifs. Les impacts économiques positifs incluent l'emploi, dans les industries primaires et de transformation, et la génération de revenus de l'export et des activités industrielles intérieures.

Les impacts négatifs du secteur forestier industriel, dont la perte des ressources forestières aux populations locales, sont très difficiles à quantifier. Il est de plus en plus souvent reconnu que par le passé, les décideurs se sont trop concentrés sur les bénéfices monétaires et tangibles que l'industrie forestière créée, sans porter l'attention nécessaire aux impacts non-monétaires ou invisibles.

²⁶³ Source: United Nations Development Programme (UNDP) (2005) Human Development Report 2005.;²⁶⁴ World Bank citée dans: FRP (n.d.) Country Report Ghana: Chain Saw Logging and Milling in Ghana: Background Study Report, FRP. R8509.;²⁶⁵ Bird, N. et al. (2006) Ghana's experience in timber verification system design. Country Case Study 1,

Emploi

Des chiffres d'emploi dans le secteur forestier sont disponibles auprès de la FAO (voir Figure 1). Pour nos six pays sélectionnés, les chiffres d'emploi ont été estimés, car des statistiques officielles n'étaient ni disponibles ni fiables, en raison de la faiblesse des services statistiques dans les pays concernés.²⁶⁶ Dans l'emploi du secteur forestier, quatre catégories sont distinguées:

- Foresterie
- Industrie du bois
- Industrie de la pulpe et du papier
- Industrie du meuble

Dans les pays sélectionnés, l'emploi concerne principalement les deux premières catégories, la foresterie (l'exploitation du bois) et l'industrie du bois (transformation locale).

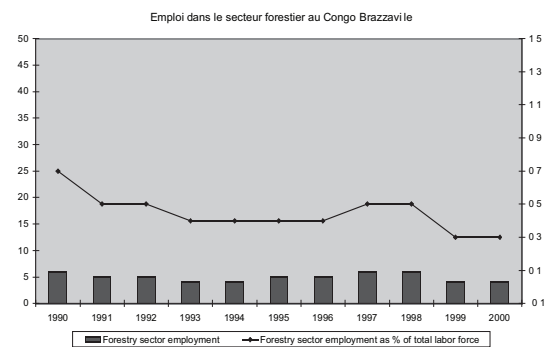
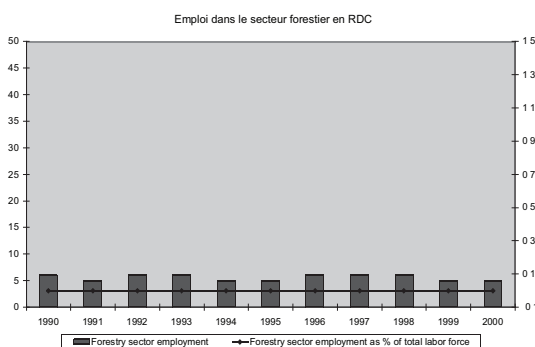
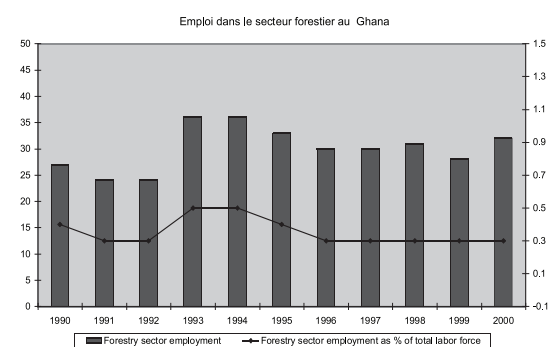
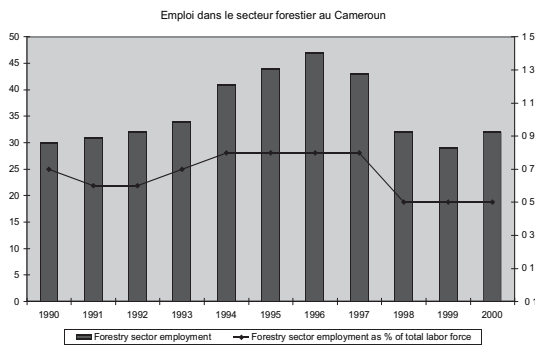
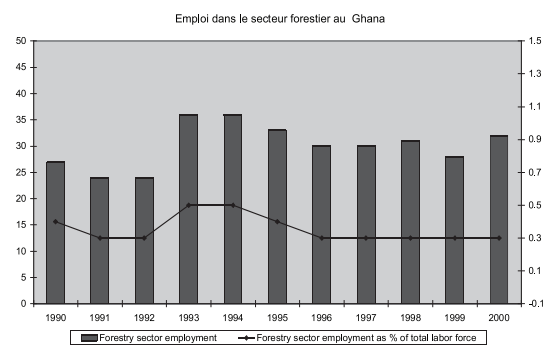
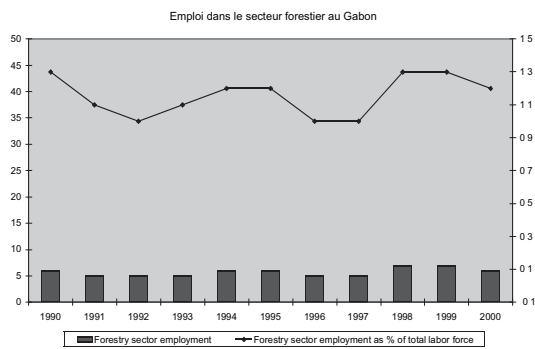
A partir de la Figure 1, les conclusions suivantes peuvent être tirées:

- Dans tous les pays, le secteur forestier constitue une très petite proportion de l'emploi total. Il est significatif que malgré plusieurs années d'efforts par les organes internationaux et certains gouvernements pour augmenter la transformation locale et la « plus-value », le niveau d'emploi n'a globalement pas augmenté.
- En chiffres absolus, le Cameroun, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont la force de travail la plus grande dans le secteur forestier, chaque pays employant entre 25.000 et 30.000 personnes. Au Cameroun, une tendance sévère à la baisse a été visible entre 1996 et 2000, avec une diminution de l'emploi allant de plus de 45.000 à 30.000. Dans les trois autres pays, l'emploi est resté relativement faible mais stable (n'excédant pas 5.000).

- En termes relatifs, le secteur forestier du Gabon est le plus performant avec 1,2% d'emploi national en moyenne, bien que cela soit un reflet de la population relativement faible du pays et des industries à grande-échelle. Dans les cinq autres pays, l'emploi dans le secteur forestier est de moins de 0,5% de l'emploi total.

²⁶⁶ FAO (2004) Trends and current status of the contribution of the forestry sector to national economies. Working paper FSFM/ACC/07. Forest Products and Economics Division, Rome, Italy;²⁶⁷ FAO (2004) *op.cit.*

Figure 1 : Emploi dans le secteur forestier dans les pays africains sélectionnés, 1990-2000²⁶⁷
(tous les chiffres sont en milliers de personnes par an ou un pourcentage de l'emploi total.)



Encadré 1 : Emploi et productivité dans les concessions forestières du Bassin du Congo

Dans la récente étude du CIFOR sur les concessions forestières industrielles du Bassin du Congo (à l'exception de la Guinée Equatoriale), la moyenne des emplois est estimée à 2.7 travailleurs pour 1,000 hectares.²⁶⁸ La moyenne de productivité est estimée à 146 m³ par travailleur. En regardant pays par pays, le Congo, le Cameroun et le Gabon montrent de forts taux de productivité par travailleur, indiquant des industries modernes et plus efficaces, alors que la RDC connaît un très faible taux de productivité par travailleur. Autre observation intéressante ; alors que les chiffres sur l'emploi ne diffèrent pas entre le niveau national et les capitaux étrangers basés sur les concessions, les chiffres de productivité varient significativement. Il apparaît que les concessions étrangères sont plus efficaces dans l'exploitation des ressources en terme de quantité de bois produit par travailleur. Il apparaît aussi que les concessions nationales tendent à avoir un taux plus élevé dans la transformation, reflétant par le fait que dans de nombreux pays du bassin du Congo, les concessions étrangères exportent en majorité leur production sous forme de grumes pour fournir la matière première aux sociétés-relais européennes ou asiatiques.

Il convient de noter que l'étude, portant sur 30 concessions de 5 différents pays du bassin du Congo, a une faiblesse majeure : la sélection des concessions a été faite sur la base d'une participation volontaire, d'un accès et d'un niveau de confiance dans les données fournies. Le haut niveau d'exploitation illégal et la corruption observés dans le secteur, signifient par définition, que les résultats de l'étude ne peuvent pas être représentatifs de l'ensemble du secteur. Celle-ci tend en effet à présenter une image plus attrayante que si les

compagnies exploitant de manière moins soutenables - également sûrement moins coopératives- avaient été inclus.

Revenus et taxes collectées

Un autre indicateur d'impact économique au niveau national est le revenu créé par le secteur forestier, pour le Trésor Public et la population locale (les revenus des communautés locales). L'argument souvent employé par la Banque Mondiale pour justifier sa participation dans l'exploitation industrielle est que les exportations accrues de bois peuvent faire augmenter les réserves en devises étrangères. En réalité, un des principaux problèmes est la difficulté de collecter des recettes fiscales issues des permis d'exploitation et de la production de bois. On pourrait discuter de la manière dont le système de concessions, appliqué dans la plupart des pays africains contribue directement à ce problème, puisque dans la réalité le système de concessions est employé par les décideurs comme un outil important du patronage politique et de certaines formes de corruption. Ceci a eu pour conséquence un système dans lequel le « bien » public des forêts est privatisé et il y a de véritables motifs pour ne pas collecter les revenus, car ceci réduirait nécessairement la valeur de la concession donnée sous forme de patronage. On estime la perte entraînée par les problèmes de collecte de taxes et aux royalties des opérations forestières légales à un montant de 5 milliards de dollars américains par an, globalement²⁶⁹ équivalent au montant total du PIB d'un pays comme le Mali ou le Burkina Faso.

Dans de nombreux pays d'Afrique, les initiatives ont été développées pour améliorer la situation. En 2000, le gouvernement du Cameroun a introduit le « Programme de Sécurisation des Recettes Forestières » sous les pressions conjointes de la Banque Mondiale et

²⁶⁸ Ruiz Perez, M. *et al.* (2005) Logging in the Congo basin: A multi country characterization of timber companies. *Forest Ecology and Management* 214: 221-236; ²⁶⁹ World Bank (2003) Proceedings of the international workshop on reforming forest fiscal systems to promote poverty reduction, and sustainable forest management. Oct. 19-21, 2003. Washington, D.C. p.vii

du Fond Monétaire International.²⁷⁰ Les revenus fiscaux de la forêt ont augmenté 11.5 milliards F CFA (21 millions de dollars US) en 2000 à 40 milliards F CFA (74 millions de dollars US) en 2003. De plus, cela a amené à augmenter le niveau des impôts locaux pour les communautés forestières à 28 milliards de F CFA (52 millions de dollars US). Cependant, selon le même rapport, le chemin restant à parcourir est long pour lutter contre la fraude et la corruption, spécialement sur les contrôles routiers et aux entrées des usines de transformation. De plus, seulement une petite partie des taxes locales est investie dans le développement local, tandis que le reste est utilisé à des fins personnelles par les élites locales.²⁷¹

Au Gabon, l'estimation des pertes des revenus fiscaux pour le Trésor Public avoisine les 8 billions de F CFA (environ 15 millions de dollars US), correspondant à plus de 60% des concessions forestières valides au 1er Janvier 2005.²⁷² Malheureusement, pour les quatre autres pays, aucune estimation n'a pu être trouvée concernant la contribution des recettes forestières au Trésor Public.²⁷³

Contribution à valeur ajoutée du revenu national

Un autre indicateur important de l'impact économique du secteur forestier est la valeur ajoutée, définie en tant que bénéfice net plus coûts de la main-d'oeuvre des producteurs de bois, de l'industrie de transformation et des exportateurs.²⁷⁴ Les chiffres de la FAO pour la période 1990-2000 sont présentés dans la Figure 2 ci-dessous. La même remarque s'applique pour les chiffres de l'emploi concernant la fiabilité limitée des données. Les conclusions suivantes peuvent être proposées :

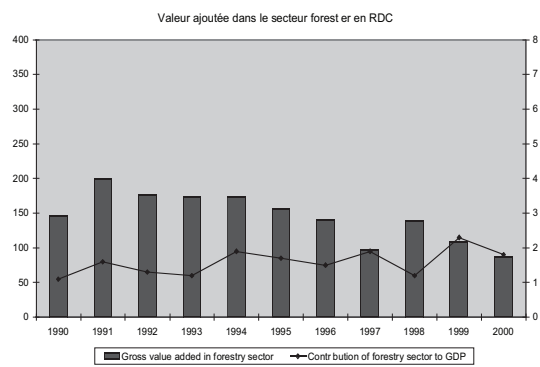
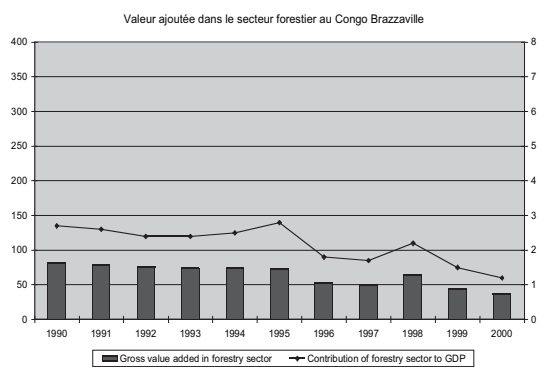
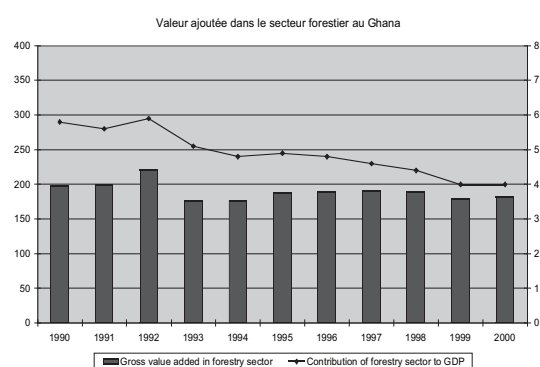
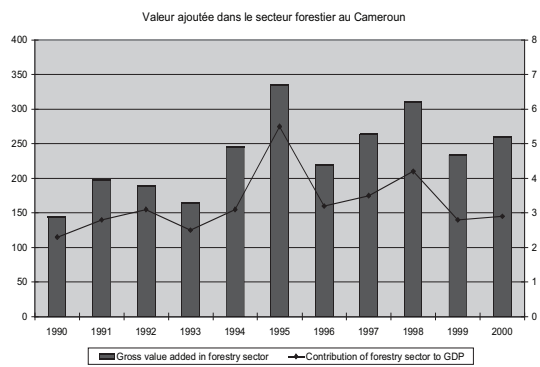
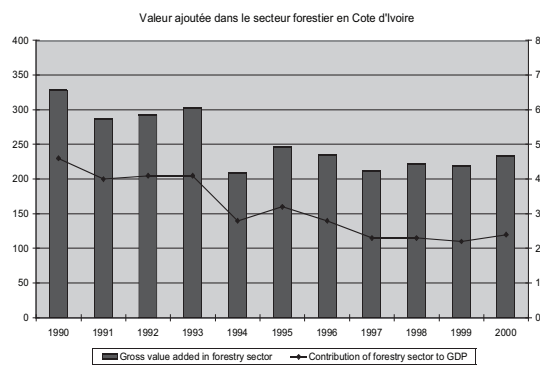
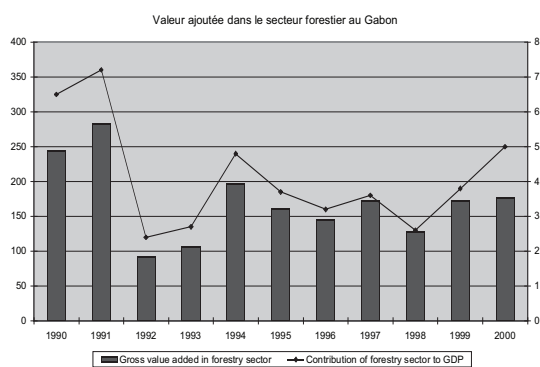
- Dans tous les pays étudiés, excepté au Cameroun, la valeur ajoutée brute a diminué entre 1990 et 2000, indiquant

qu'en termes de valeur monétaire le secteur forestier est passé par une période de stagnation. Cette évolution à la baisse est plus prononcée en Côte d'Ivoire, la valeur ajoutée aux Etats-Unis est passée de 328 à 233 millions de dollars US. Au Cameroun, de grandes fluctuations se sont produites, avec des pics de 1995 à 1998.

- En moyenne, la contribution du PIB est plus grande au Ghana et au Gabon (avec respectivement 4.9% et 4.1% du PIB total). Encore, à l'exception notable du Cameroun, la contribution du secteur forestier au PIB a diminué considérablement entre 1990 et 2000.

²⁷⁰ Ministère de l'Economie et des Finances du Cameroun (MINEFI) (2005) Audit du Programme de Sécurisation des Recettes Forestières - PSRF. Rapport final. Yaoundé, Cameroun;²⁷¹ Inter Press service (IPS) (2005) Corruption threatens Cameroon's forests. Mail & Guardian Online, 19 July 2005. Online: http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=245789&area=/insight/insight_africa/;²⁷² Greenpeace (2005) Briefing on fiscal reform of Gabon's forestry sector;²⁷³ Bien qu'il soit au delà de la portée de ce rapport, pour le Gabon et le Cameroun, il serait intéressant de comparer les niveaux réels des reçus de Trésor aux niveaux théoriques ou possibles. Ceci devrait inclure un certain genre d'évaluation des niveaux d'impôts de stumpage, des honoraires de secteur et d'autres impôts, et pourquoi exactement ils sont si bas par rapport à la valeur du produit final;²⁷⁴ La somme de toutes les valeur ajoutée générés par toutes les unités de production de l'économie égale au total de la production du pays, son revenu national mesuré comme PIB (Produit Interieur Brut) or PNB (Produit National Brut);

Figure 2: Valeur ajoutée du secteur forestier dans des pays africains sélectionnés, 1990-2000 (Tous les chiffres sont en millions de dollars U.S. sur des prix de 2000 ou comme pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB).)²⁷⁵



²⁷⁵ Source: FAO (2004) *op.cit.*

Impacts économiques négatifs

En plus des impacts positifs mis en lumière précédemment, il existe un certain nombre d'impacts économiques négatifs. Le cycle que l'exploitation industrielle met en marche en ouvrant la forêt a souvent mené, à partir de la dégradation de forêt, à une déforestation, comme on a pu l'observer en Afrique de l'Ouest. Ceci a pour conséquence une perte des moyens de subsistance locale et de valeur pour l'écosystème. Il est très difficile de quantifier ces pertes, puisque la plupart d'entre elles concernent des biens et des services qui habituellement ne sont pas comptabilisés dans les Patrimoines Nationaux, comme :

- La production de subsistance et le commerce local des produits forestiers, incluant le bois, le bois de chauffage, la viande sauvage, les fruits, les médecines et d'autres produits forestiers non ligneux ;
- Les services environnementaux des personnes directement dépendantes des forêts (par exemple pour la conservation de l'eau) et des personnes indirectement dépendantes d'un écosystème forestier sain (par exemple le stockage de carbone).

Dans les deux dernières décennies, de nombreuses tentatives ont été faites pour quantifier la valeur des produits forestiers non ligneux et des services environnementaux à l'économie. Cependant, la plupart des études se sont concentrées seulement sur une petite partie de la production et différentes méthodologies ont été utilisées, rendant des comparaisons inter-pays et inter-temporelle délicates. La standardisation des données sur la valeur économique de tous les produits et services de la forêt permettraient une analyse coûts-avantages plus réaliste de différentes utilités de celle-ci. Cependant, puisque de telles données normalisées ne sont actuellement pas disponibles, des données économiques sur les

impacts négatifs ne peuvent être incluses dans ce rapport.

Développements économiques dans les principaux pays producteurs de bois

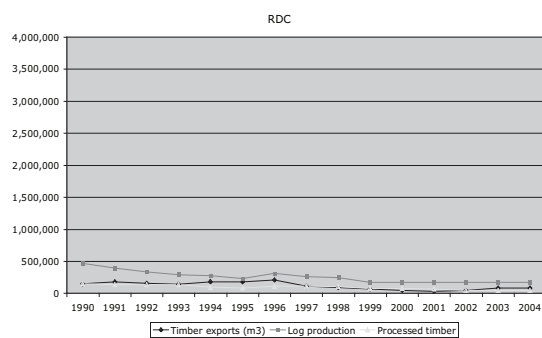
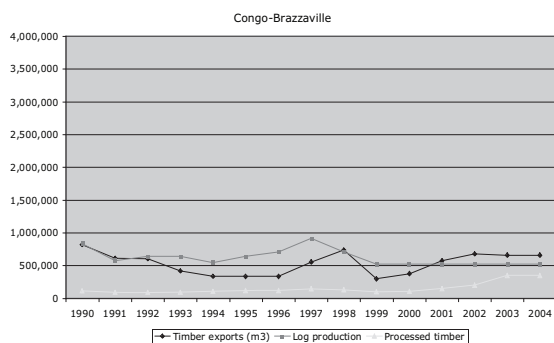
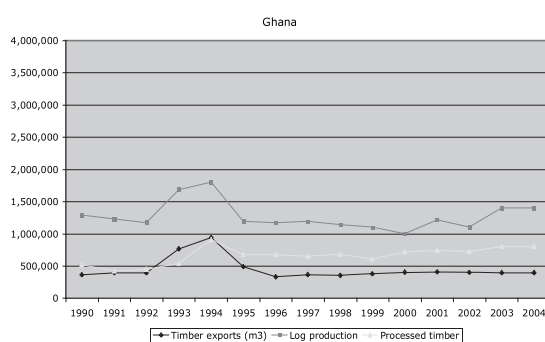
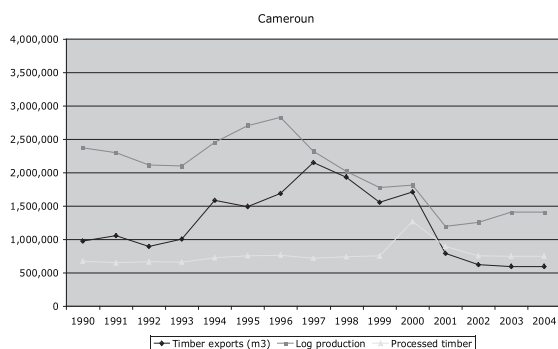
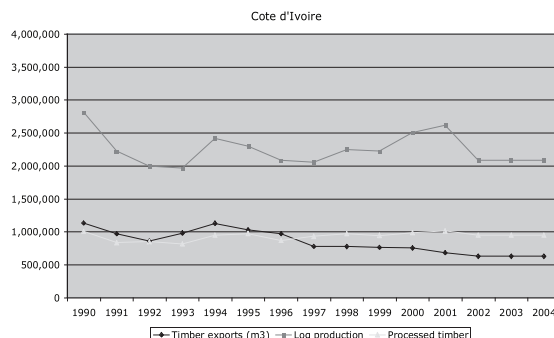
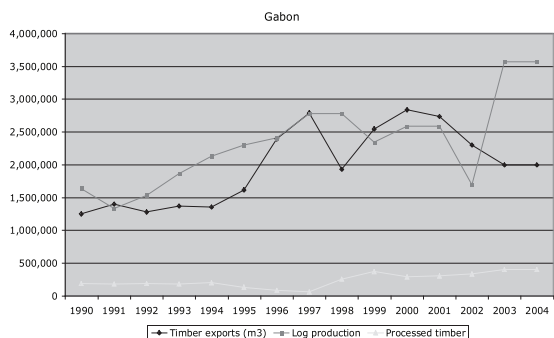
Statistiques sur la production, la transformation et le commerce du secteur forestier

Pour les six pays étudiés, les chiffres de production et d'exportation sont donnés dans la Figure 3 ci-dessous. Un certain nombre de tendances intéressantes peuvent être distinguées. Le Gabon, l'un des plus grands producteurs de bois en Afrique, avec une production annuelle d'exploitation de 3.5 millions de mètres cubes. Au Cameroun et en Côte d'Ivoire, qui ont été pendant longtemps parmi les principaux pays producteurs de bois en Afrique, la production de grumes a significativement diminué. Le Ghana et le Congo ont des productions relativement petites mais stable en termes de volume. La RDC a une production de grume déclinante passant de 500,000 m³ par an en 1990 à une production estimée de 170,000 m³ en 2004.

Selon les chiffres officiels, la Côte d'Ivoire est demeurée le numéro un en terme de bois traitant environ 1 million de mètres cubes annuellement. Au Cameroun, le boom économique à court terme de l'industrie de la transformation (2000-2001) était probablement causé par la nouvelle loi de 1999 qui interdisait l'exportation des grumes, ce qui augmentait significativement la moyenne des taux de transformation de bois. Cependant, la diminution de production de grumes, en terme absolu, ne fait pas augmenter la production de bois transformé.²⁷⁶ Le Gabon, le Ghana et le Congo connaissent une augmentation de la production de bois transformés, bien que celle-ci reste relativement petite. En RDC, seulement une petite partie de la production est transformée.

²⁷⁶ Refere à la boîte 2 pour plus de détails Analyse des forêts au Cameroun

Figure 3 : Production de bois, transformation et exportation dans quelques pays africains sélectionnés 1990-2004. (Tous les chiffres sont en millions de m3 équivalent bois rond)²⁷⁷



²⁷⁷ Source: FAO (multiple années) Yearbook of Forest Products.

Le Gabon est devenu l'un des principaux exportateurs de bois d'Afrique, avec des exportations de 2 millions de mètres cube annuel, à plus de 50% destinée à la Chine. Les exportations du Cameroun et de la Côte d'Ivoire ont diminué d'environ 0.5 millions mètres cube. Le développement notable qui en résulte est que le Congo est devenu le deuxième plus grands exportateurs de bois d'Afrique avec 650,000 m³ annuel. Le Ghana, le Congo et la RDC restent relativement stable en terme d'exportation.

Les tendances économiques régionales de l'exploitation forestière industrielle en Afrique

Sur la base des statistiques de production et de vente ci-dessus, on peut dessiner quelques tendances économiques régionales qui ont affecté la pérennisation des ressources naturelles forestières en Afrique de l'Est et en Afrique centrale. Pour les objectifs de cette analyse, les forêts tropicales africaines seront divisées en trois grandes zones:

La zone de l'Afrique de l'Ouest

L'exploitation industrielle a débutée dans les années 1950 et 1960 sur la base de concessions introduites par les régimes coloniaux du Royaume-Uni (Nigeria, Ghana) et de la France (Côte d'Ivoire). L'absence d'un système de gestion des forêts sur le long terme, associé à une forte croissance démographique et un fort taux d'urbanisation (spécialement dans le cas du Nigeria), a conduit à une déforestation et une forte dégradation des forêts.

Les exportations de la Côte d'Ivoire se sont réduites de moitié depuis une quinzaine d'années, malgré le fait que ce pays reste le second producteur de bois en Afrique. Par une gestion forestière non durable, les essences les

plus rentables ont rapidement été exploitées, et de nombreuses sociétés étrangères se sont alors portées vers le Bassin du Congo. Cela signifie aussi qu'aujourd'hui l'exploitation se concentre sur des espèces économiquement moins rentables.

Malgré la mise en place progressive d'une législation forestière qui oblige les sociétés à établir des plans d'aménagements, le Ghana a tout de même perdu la majorité de ses forêts primaires en raison d'une faible application des lois couplée à une exploitation illégale. C'est seulement dans les pays qui ont connu de grands périodes de guerres civiles comme le Liberia et la Sierra Leone, que les forêts sont restées relativement intactes. Dans ces mêmes pays, l'exploitation du bois n'a pas engendré de réels bénéfices économiques car les profits furent totalement absorbés par les partis de guerre, délaissant de ce fait tant la population que les gouvernements.

La zone forestière côtière du Bassin du Congo

Au niveau des côtes du Cameroun, du Gabon, de la Guinée Equatoriale et de la République du Congo où les coûts de transports sont relativement faibles, l'exploitation industrielle commença dès les années 1970 et 1980, suite à la baisse des ressources forestières disponibles en Afrique de l'Ouest. De nombreuses sociétés étrangères (principalement française) établies en Côte d'Ivoire se sont alors déplacées vers ces pays au début des années 1970. De même qu'en Afrique de l'Ouest, le système de concessions qui fut introduit dans le Bassin du Congo visait surtout à satisfaire à la demande en bois, sans grande considération au concept de gestion durable, ni aux besoins et aux droits des populations dépendantes des forêts.

Le Cameroun, en mettant en place une nouvelle législation forestière à partir de 1994, formalisa le système des concessions industrielles tout en introduisant et concrétisant le concept de plan d'aménagement pour les concessions forestières. En conséquence, la production de grumes diminua (cf. encadré 2) et ce malgré une relance économique de l'industrie de transformation à partir de 2000-2001 (voir figure 3) - probablement en raison de la nouvelle loi de 1999 qui interdit l'exportation de bois non transformé. De nouvelles lois forestières furent introduites en République du Congo en 2000 et au Gabon en 2001. Contrairement au cas du Cameroun, la production de grumes au Gabon et au Congo ne diminua pas suite à la nouvelle législation ; sans doute car le système d'allocation des concessions n'a pas été transformé en profondeur dans ces pays.

Dès le début de l'exploitation forestière industrielle dans la zone côtière du Bassin du Congo, les essences commerciales les plus rentables ont rapidement été exploitées pour être exportées, principalement en Europe et en Asie. Cela a conduit à une réduction des ressources forestières et à une dégradation des écosystèmes forestiers, soit une part de la valeur économique mais aussi socio-culturelle. En conséquence, les activités d'exploitation sont en train de passer de ces zones côtières jusqu'aux forêts de l'intérieur du Bassin du Congo pour pallier la baisse de production.

La zone forestière de l'intérieur du Bassin du Congo.

Dans la zone forestière de l'intérieur du Bassin du Congo, dont la partie Sud-est est principalement limitée par le Cameroun, la partie Nord par le Congo-Brazzaville, la République Centrafricaine et la République Démocratique du Congo, et la partie Sud-Ouest par le Soudan, l'intensité de l'exploitation

forestière est restée limitée jusqu'à une période récente en raison des coûts élevés de transport jusqu'aux ports les plus proches. Comme il a déjà été mentionné plus haut, c'est avec la diminution croissante des forêts dans les zones côtières que l'exploitation forestière s'est étendue dans ces pays, à l'exception, peut-être, de la RDC et du Soudan en raison des conflits latents ainsi que du manque d'infrastructures.

Avec le passage à un nouveau code forestier en 2002, la récente stabilité politique, ainsi que les efforts de la Banque Mondiale pour dynamiser le secteur de l'exploitation forestière, il est prévu que la RDC se dote d'une croissance sans précédent dans ce secteur, entraînant avec elle une hausse de l'emploi et des revenus pour le pays. Cependant, pour atteindre ces objectifs de croissance, des leçons doivent au préalable être tirées d'autres expériences qui ont lieu précédemment en Afrique centrale ou en Afrique de l'Ouest. Des recommandations pour orienter le secteur forestier de la RDC de manière économiquement durable, sont ébauchées dans la section 6 qui suit.

Encadré 2 : Le cas du Cameroun: qu'est ce qui est réservé pour la RDC?

Le Cameroun est un intéressant cas d'étude pour la mise en place de législations car on y trouve une corrélation évidente entre les mesures politiques qui ont été prises et les activités économiques dans le secteur forestier. L'expérience du Cameroun devrait être prise en considération lors de la rédaction de nouvelles propositions en RDC, et particulièrement en ce qui concerne les capacités institutionnelles et les compétences du gouvernement à entreprendre le travail que la communauté internationale et le secteur privé leur imposent de mener.

Au Cameroun, avant 1994, des concessions industrielles étaient allouées sur une base discrétionnaire qui ne permettait au gouvernement de bénéficier de rentes adéquates, ni aux sociétés de bénéficier de moyens techniques et financiers pour mener leurs opérations.²⁷⁸

En 1994, le Cameroun introduisit une législation forestière par laquelle il devint le premier pays du Bassin du Congo à allouer des concessions par une mise aux enchères publique. De plus, les plans d'aménagement devinrent obligatoires pour chaque concession industrielle (ou *Unité Forestières d'Aménagement*), et des possibilités de bénéfices furent offertes aux populations locales à travers les « forêts communautaires ». En 1999, un décret fut adopté sur l'interdiction d'exportation de bois non transformé par les sociétés. Cette mesure avait pour objectif de stimuler la transformation locale et augmenter la valeur ajoutée avec le bois exporté. Comme on peut le constater dans la figure 3, depuis les années 2000, les exportations de bois ont diminué de manière significative au Cameroun, démontrant l'impact réel de cette mesure. Ce déclin est probablement dû à plusieurs facteurs en conjoncture comme l'amélioration de l'application des lois et la réduction de concessions allouées. Bien que ce système ne fut pas vraiment performant de ce point de vue, il permit toutefois de stopper la « liquidation » des forêts au Cameroun. Dans le meilleur des cas, on peut imaginer que ces forêts dégradées vont devenir moins attractives pour les sociétés forestières et que, dans le long terme, les forêts « ouvertes » seront envahies par des migrants venant d'autres régions moins fertiles du Cameroun, ce qui aboutira à une situation comparable à celle du Nigeria.

Conclusion

Voici les principales conclusions qui peuvent être faites à partir des données disponibles sur l'économie du secteur forestier en Afrique Tropicale

- Globalement, les indices de croissance économique et de développement humain ont chuté dans tous les pays étudiés durant les 15 dernières années, à la seule exception du Ghana où le PIB par habitant a augmenté depuis 1990. La performance économique accomplie par le secteur forestier est restée faible dans chacun des six pays étudiés. Dans la plupart des pays, la contribution du secteur forestier au revenu national a diminué, autant que le niveau de l'emploi également. Le Cameroun reste une exception, en étant le seul pays accusant une augmentation de la valeur ajoutée dans le secteur forestier. De manière générale, on peut conclure que le secteur forestier n'a pas contribué de manière significative à l'économie nationale de ces pays, malgré les importantes quantités de bois précieuses exportées.
- Les impacts économiques négatifs engendrés par l'exploitation industrielle (comme la dégradation de l'environnement ou la raréfaction des PFNL pour la subsistance ou le commerce local) sont difficilement quantifiables. Il est nécessaire que ce type de bénéfices soit considéré avec davantage d'attention dans les processus de prise de décisions concernant l'économie du secteur forestier.
- Depuis l'introduction de la nouvelle législation forestière en 1994, la production et l'exportation de bois au Cameroun ont considérablement décliné. Dans un certain sens, le nouveau système d'allocation des concessions a été probant car il a permis

²⁷⁸ Collomb, J.G. & H. Bikié (2000) 1999 2000 Allocation of logging permits in Cameroon: fine tuning Central Africa's first auction system. Global Forest Watch, Cameroon.

de stopper rapidement la « liquidation des forêts ». Il a également augmenté les recettes fiscales provenant de l'exploitation grâce à l'amélioration du système de collecte des taxes. Mais la récente baisse de production semble également être due à la disparition de réserves de bois commercialisables en raison d'une exploitation non durable. Si c'est réellement le cas, les forêts du Cameroun sont alors destinées au même avenir que celles du Nigeria, c'est-à-dire à être progressivement envahies et converties en terres non forestières. Dans ce sens, cela signe aussi un échec dans la capacité de ce système à assurer une gestion des forêts mais aussi de celui du concept de « domaine forestier permanent ».

- Le même phénomène va se produire dans des pays comme le Gabon, la République du Congo et la République Démocratique du Congo si aucune solution appropriée n'est mise en œuvre pour assurer une durabilité au long terme (dont celle des concessions à proprement parler).
- Comme conclusion générale, on peut avancer que, dans le court terme, des concessions d'exploitation industrielles ont contribué à l'économie nationale en terme d'emploi, de recettes fiscales et de valeur ajoutée. Mais il n'est pas certain que les bénéfices dont il est question aient profité aux populations vivant à proximité ou à l'intérieur des forêts exploitées. En d'autres termes, la contribution du secteur forestier à la réduction de la pauvreté est restée pour le moins limitée. Finalement, la manière non-durable dont les concessions d'exploitation ont opéré dans le passé semble malheureusement avoir joué un rôle négatif dans le développement économique possible de ces pays.

Recommandations

Les gouvernements des pays d'Afrique centrale devraient :

- Assurer la collecte transparente et juste des revenus et taxes forestières ;
- Introduire des mesures incitatives pour que les sociétés d'exploitation mettent en œuvre des plans d'aménagement pour la gestion durable de leurs concessions ;
- Interdire strictement aux sociétés d'opérer de manière illégale ou non durable ;
- Mener une révision des politiques afin de mettre en place des moyens permettant d'être plus en accord avec les niveaux optimaux d'exploitation ;
- Prendre en compte les valeurs non monétaires (services environnementaux, PFNL) dans les mécanismes de prise de décisions dans le secteur forestier pour être capable de juger des impacts à la fois positifs et négatifs des concessions d'exploitation.

Les ONGs/chercheurs devraient :

- Mener davantage de recherches sur les impacts économiques des concessions d'exploitation industrielles. Quels sont les bénéfices restant, dans le secteur forestier, pour les pays dont les cycles d'exploitation sont en fin de vie ? Quelle est la répartition de ces bénéfices ?
- Faire pression sur la Banque Mondiale et le FMI pour que les emprunts soient accordés à condition que des réformes qui aillent dans le sens d'un secteur forestier plus durable soient entreprises ;
- Renforcer la capacité des communautés forestières en RDC, faire prendre

conscience des impacts de l'exploitation industrielle, et s'assurer que les populations locales jouent un véritable rôle dans les processus de prise de décisions.

La communauté internationale des bailleurs de fond devrait :

- Faire pression sur la Banque Mondiale et le FMI pour que les emprunts soient accordés à condition que des réformes qui aillent dans le sens d'un secteur forestier plus durable soient entreprises ;
- Faire pression sur l'Union Européenne, les Etats Unis, la Chine, et d'autres grands importateurs pour une interdiction d'achat de bois produits de manière illégale, en vue d'augmenter les revenus nationaux liés aux exportations et améliorer la gestion durable des forêts dans le secteur.

5.2 THÉORIE ET JUSTIFICATION ÉCONOMIQUES DES CONCESSIONS FORESTIÈRES INDUSTRIELLES

STUART WILSON, FORESTS MONITOR, ROYAUME-UNI

Trois grands modèles de gestion officielle des forêts ont été identifiés dans les documents consacrés à ce sujet :

- La privatisation des ressources forestières ;
- Le transfert des responsabilités de gestion vers les communautés locales ou le secteur privé ;
- Le renforcement des capacités du gouvernement à gérer la ressource.²⁷⁹

Dans cet article, nous n'essayons pas d'opposer ou de comparer ces différentes formes de gestion. Nous nous intéressons avant tout à l'analyse du système des concessions d'exploitation industrielle des forêts comme méthode de transfert des obligations de gestion forestière, et notamment à son application dans le Bassin du Congo²⁸⁰ et son intégration dans les lois forestières de plusieurs pays de la région. Cet article s'intéresse particulièrement à la nature et la mise en œuvre des politiques forestières dans des états où la gouvernance est faible, et propose des alternatives au cadre juridique et politique de la gestion forestière, applicables à ces situations.

La recherche d'alternatives à la gestion actuelle des forêts est engagée depuis plusieurs années et la variété des situations a conduit à des conclusions différentes.

En 1993, le Document Technique 143²⁸¹ de la Banque Mondiale tentait de répondre à ces questions. Des consultants y recommandaient que le système de concessions d'exploitation forestière soit remplacé par des concessions de gestion forestière, à savoir des zones de forêt où il serait exigé des concessionnaires de ne pas simplement exploiter les forêts mais aussi de les entretenir. Ce document présentait également une méthode de conversion des concessions d'exploitation en concessions de gestion. Aucun exemple n'était donné en

Afrique de l'ouest et en Afrique centrale où le système fonctionne, mais les auteurs du rapport fournissaient des descriptions détaillées des endroits où le système avait échoué et les raisons de cet échec.

Neuf ans plus tard, le Document Technique 522²⁸² de la Banque Mondiale soulignait les mêmes problèmes dans les mêmes pays mais suggérait encore que les concessions forestières gérées par le secteur privé pouvaient combler un vide dans des pays où les gouvernements n'avaient pas les capacités ou la volonté de gérer efficacement leurs forêts. L'exemple fourni par la Banque Mondiale était en fait une Société d'Etat, Perum Perhutani en Indonésie. Il est malencontreux de prendre cette société en exemple. En effet, Perum Perhutani a de longs antécédents bien connus d'abus des droits de l'homme et de mauvaise gestion. Plus de 20 personnes ont été tuées en conséquence des actions de cette société (voir Encadré 1).

Encadré 1 : Perum Perhutani, Java, Indonésie

Perum Perhutani (PP) est une Société d'Etat indonésienne chargée de la gestion des forêts de l'Etat à Java et Madura. En plus de la gestion des forêts, PP est chargé aussi de la mise en oeuvre de services de protection sociale pour les communautés locales et d'aider les politiques nationales de développement et les politiques économiques.

Dans la Province de Java, il a été estimé que 95% des 34 millions de personnes dépendant des forêts, vivent avec moins de 1 dollar par jour.²⁸³ L'exploitation des forêts n'a pas profité aux communautés locales et a créé des conflits entre les communautés qui exploitent la forêt de façon illégale pour survivre. Les communautés locales sont obligées de travailler pour PP, sans avoir de revenu garanti,²⁸⁴ ce qui les enferme dans un cycle de pauvreté.

²⁷⁹ Adapté de: Barbier, E. *et al.* (1994) *The Economics of the Tropical Timber Trade*. EarthScan Publications Ltd;²⁸⁰ Le Bassin du Congo comprend ici: Cameroun, RCA, Congo, RDC, Gabon et Guinée Equatoriale;²⁸¹ Grut, M. *et al.* (1993) *Forest Pricing and Concession Policies, Managing the High Forests of West and Central Africa*. World Bank Technical Paper, No. 143;²⁸² Gray J. (2002) *Forest Concession Policies and Revenue Systems, Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry*. World Bank Technical Paper No. 522;²⁸³ Guizol *et al.* (n.d.) *Le teck javanais : de l'exploitation illégale au boycott dramatique*. CIRAD UPR40 Working Paper 40397;²⁸⁴ *Down to Earth Newsletter*, No. 63, November 2004. <http://dte.gn.apc.org/63HAL.HTM>

Les populations indigènes vivant dans les forêts depuis des siècles, se voient refuser l'accès aux ressources dont elles ont besoin pour leur survie.²⁸⁵ Elles ont de surcroît été l'objet de violences. De 1998 à 2003, au moins 36 personnes ont été blessées et 12 personnes tuées suite aux violences des forces de sécurité employé par PP pour surveiller les forêts sous son contrôle.²⁸⁶ Ces actes ont par la suite été dénoncés par PP

De plus, les activités d'exploitation forestière au centre de Java ne sont pas durables et ont accru les risques écologiques. Malgré la certification obtenue par PP en 1995 dans le cadre du système du Forest Stewardship Council, le programme Rainforest Alliance Smartwood décida en 2001 d'exclure temporairement PP des certificats de plantations de teck ayant estimé que la durabilité de long terme des ressources des plantations était en grave danger.²⁸⁷

Fin décembre 2005, une coulée de boue dans la ville de Banjarnegara au centre de Java tua 77 personnes. Le gouvernement indonésien accusa les plantations de café de la région dont l'installation avait occasionné l'abattage de nombreux arbres.²⁸⁸ Pour les écologistes locaux, il était évident que les activités d'exploitation forestière étaient la raison principale de ce désastre.²⁸⁹

Le CIFOR a posé la question suivante : « Le paiement des services rendus par la forêt peut-il contribuer à la réduction de la pauvreté ? ».²⁹⁰ Il s'agit d'une question particulièrement pertinente puisque la contribution à la réduction de la pauvreté a été citée comme l'une des justifications fondamentales du système de concessions d'exploitation industrielle de la forêt.

L'exploitation forestière a traditionnellement rapporté quelques avantages directs aux

pauvres, grâce aux politiques de lutte contre la pauvreté et certaines caractéristiques de la production.²⁹¹ Il est également avancé la théorie selon laquelle, la richesse de quelques-uns aura un effet positif sur toutes les couches sociales. Celle-ci sert de base au développement économique sur le court terme. Il est certes vrai que les emplois créés comptent parmi les avantages de l'exploitation forestière. Toutefois, ils ne constituent pas des emplois de qualité. Au Cameroun, un scieur non qualifié reçoit parfois 25.000 FCFA (40 US\$) par mois alors qu'en RDC, les employés de sociétés d'exploitation ne reçoivent pas plus de 0,50 US\$ par jour.²⁹² La construction de routes par les sociétés d'exploitation forestière peut fournir un meilleur accès aux services d'éducation et de santé et peut aussi contribuer au développement des marchés locaux. Mais encore faut-il que ces routes soient construites pour durer.

Plusieurs propositions ont été faites pour assurer une distribution plus équitable des bénéfices en faveur des pauvres, parmi lesquelles on trouve :

- L'accroissement du contrôle des ressources naturelles au niveau local ;
- La culture des arbres par les petits exploitants ;
- Le développement de petites entreprises de production de bois.²⁹³

Depuis le Sommet de Rio en 1990, la gestion des forêts par les communautés a été encouragée non seulement pour améliorer les moyens d'existence au niveau local et répondre aux revendications concernant les droits sur les ressources forestières, mais aussi comme mouvement mondial visant à décentraliser diverses fonctions de gouvernance. Il est maintenant largement reconnu que, sans une participation des populations à la gestion des

²⁸⁵ Down to Earth Newsletter, No. 60, February 2004. <http://dte.gn.apc.org/60LET.HTM>²⁸⁶ Down to Earth Newsletter, No. 60, February 2004. <http://dte.gn.apc.org/60LET.HTM>;²⁸⁷ Down to Earth Newsletter, No. 51, November 2001. <http://dte.gn.apc.org/51FSC.htm>;²⁸⁸ Hopes fade after Java landslide, BBC news website, Thursday, 5 January 2006. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia_pacific/4582988.stm;²⁸⁹ Disasters a result of 'disregard' for land use allocations. Tb. Arie Rukmantara, The Jakarta Post, Jakarta. National News, January 10, 2006; <http://www.thejakartapost.com/detailnational.asp?fileid=20060109.C01>;²⁹⁰ Angelsen, A. & S. Wunder (2003) Exploring the Forest Poverty Link: Key Concepts, Issues and Research Implications. CIFOR Occasional Paper No. 40;²⁹¹ Angelsen & Wunder (2003) *op.cit.*;²⁹² Keith Harmon Snow, December 2005, Pers. comm.;²⁹³ CIFOR (2003) Infobrief No. 7. Based on Angelsen & Wunder (2003) *op.cit.*

ressources forestières locales, les efforts de services gouvernementaux seront souvent vains, ceux-ci manquant de ressources financières et de personnel.²⁹⁴ Pourtant, au cours des dernières décennies, le système de concessions d'exploitation industrielle des forêts a été répliqué dans l'ensemble des régions tropicales.²⁹⁵

Les concessions d'exploitation industrielle des forêts : un cadre politique et juridique dominant

Les concessions d'exploitation industrielle des forêts, également appelées contrats d'utilisation des ressources forestières, sont des contrats par lesquels le propriétaire de la forêt, habituellement le gouvernement, accorde un contrat à une autre partie, habituellement une société d'exploitation forestière, pour exploiter et gérer une zone de forêt pour une période de temps donnée. Ce modèle de gestion des forêts est très critiqué, y compris par ses partisans (voir Encadré 2).

Encadré 2 : Raisons les plus souvent citées pour expliquer l'échec des concessions d'exploitation industrielle en matière de gestion durable des forêts.

L'une des insuffisances principales des contrats d'utilisation des ressources est l'incapacité des gouvernements à capter ou collecter une partie suffisante de la valeur des ressources forestières (la « rente » économique) et ceci en raison de plusieurs facteurs : une estimation inexacte de la valeur des ressources avant la signature du contrat, des droits d'entrée très bas, des systèmes de revenus forestiers mal conçus, et une collecte peu méthodique des prélèvements sur les ressources due à des négligences ou la corruption des fonctionnaires de l'Etat. En fait, de nombreuses expériences en Afrique de l'ouest et centrale suggèrent que

ces défauts sont propres à un système de concessions où il existe une forte intervention politique et qui sert en fait de moyens de transformation des ressources publiques en richesses privées.

Les contrats d'utilisation des ressources présentent communément un deuxième problème lié aux conflits concernant les droits de propriété sur la forêt. A travers le monde, les droits des populations autochtones, indigènes ou des premières nations ainsi que leur utilisation traditionnelle des ressources forestières, n'ont pas été suffisamment reconnus par les contrats d'utilisation des forêts. Plus souvent encore, ils ont été totalement ignorés. L'incapacité des gouvernements à reconnaître les revendications sur ces droits ou à résoudre les conflits liés à ceux-ci avant l'attribution de contrats, rend difficile l'administration de ces contrats et cause souvent d'autres conflits. La reconnaissance des droits sur l'utilisation de la ressource représente un premier pas important dans la planification de sa gestion. Ici aussi, ces conflits semblent inhérents à l'utilisation par les élites politiques du système des concessions comme moyen de s'emparer de précieuses ressources publiques à des fins personnelles.

Le non respect des termes du contrat constitue le troisième problème le plus fréquemment rencontré dans les contrats d'utilisation des ressources et les contrats de fourniture de biens et services. Il résulte souvent d'un suivi inapproprié, de la faiblesse ou pire de l'absence de mesures de répression. Les gouvernements n'allouent souvent pas assez de ressources financières et humaines aux activités de suivi, de contrôle et de répression. En conséquence, les titulaires d'un contrat peuvent fonctionner de manière incontrôlée. De plus, ceux-ci ne possèdent souvent pas l'expertise requise pour planifier et mettre en œuvre les pratiques de

²⁹⁴Lindsay, J. et al. (2002) Why law matters: design principles for strengthening the role of forestry legislation in reducing illegal activities and corrupt practices. FAO Development Law Service. Cited in: FAO (2002) Law and Sustainable Development since Rio - Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management. FAO Legislative Study. No.73. Rome;²⁹⁵ Voir: Gray (2002) op.cit. p.8 et les références qui y sont citées, concernant l'évolution du droit et des politiques forestières dans divers pays

gestion des forêts spécifiées dans les termes du contrat en raison du manque de personnel ou du manque de qualification du personnel. Le non-respect du contrat peut alors conduire à une sérieuse dégradation de la forêt restante, à une diminution de la biodiversité, à une perte de revenus forestiers ainsi qu'à des impacts environnementaux irréversibles (en raison par exemple d'une mauvaise planification des activités d'exploitation ou de la construction des routes). Encore une fois, dans le cas fréquent où les élites politiques (ainsi que leurs familles et associés) ont utilisé le système des concessions pour contrôler les ressources de la forêt, il est probable que les services administratifs subiront de fortes pressions et encouragements pour ne pas faire appliquer les contrats d'utilisation des ressources, puisque cela aurait tendance à déprécier la valeur des concessions pour ceux qui les détiennent.²⁹⁶

Les pertes de revenus liées à la seule exploitation illégale coûtent aux gouvernements entre 10 et 15 milliards de dollars par an.²⁹⁷ Le coût environnemental et social, bien que plus difficile à quantifier, est manifestement immense.²⁹⁸ Il est clair qu'il existe un dysfonctionnement du système d'administration des forêts en ce qui concerne les objectifs déclarés des politiques officielles de la plupart des plus gros pays producteurs de bois. La majorité des pays qui subissent ces pertes sont des pays en développement.

Etant donnée la situation, il est peu probable que les concessions forestières aient réussi à influencer un développement industriel s'appuyant sur la forêt. Le plus souvent, le profit industriel a un coût considérable sur les autres productions et bénéfices générés par la forêt. Souvent les résultats économiques et financiers de ces riches forêts tropicales ont été moindres que prévus.²⁹⁹

L'un des aspects les plus révélateurs du modèle de concessions forestières, est l'absence

d'exemple positif, démontrant un développement économique et social aboutissant à une gestion durable de l'environnement. Il n'existe sans doute aucun exemple dans les pays en développement. L'expérience semble montrer l'importance d'une aide extérieure, y compris dans la préparation de plans de gestion. C'est donc la faiblesse structurelle des dispositions contractuelles qui semble nuire à la réalisation des objectifs des politiques nationales et internationales.

Difficultés à répondre aux dysfonctionnements de la relation entre le principal et l'agent dans le modèle des concessions d'exploitation industrielle des forêts

La Banque Mondiale et d'autres organisations internationales d'aide au développement ont défendu, de longue date, la création de concessions d'exploitation industrielle des forêts dans les pays du Bassin du Congo. La Banque Mondiale a apporté son soutien à la préparation des avant-projets de loi forestière dans de nombreux pays, y compris ceux du Bassin du Congo. Le code forestier de la RDC, préparé avec l'aide de la Banque Mondiale « reflète les meilleures pratiques internationales, pour attirer les bailleurs de fonds internationaux ». Ironiquement la phrase se poursuit comme suit : « dans des secteurs où la corruption est très répandue depuis plusieurs décennies »,³⁰⁰ ce qui constitue l'une des raisons de la remise en question de la politique elle-même.

Nous nous tournons donc vers la documentation de la Banque Mondiale pour trouver une justification à ce modèle et à sa base théorique. Dans le Document Technique 522 de la Banque Mondiale, il est clairement dit que : « La théorie des contrats et des relations entre principaux et agents sert de base à la conception des concessions forestières comme proposé dans cette étude ».³⁰¹

²⁹⁶ Adapté de: FAO (2001) Governance principles for concessions and contracts in public forests. FAO forestry paper 139;²⁹⁷ Contreras Hermosilla, A. (2002) Policy and Legal Options to Improve Law Compliance in the Forest Sector: Draft Issues Paper. FAO;²⁹⁸ Lindsay et al. (2002) op.cit.;²⁹⁹ Gray, J.A. (2000) Forest Concessions: Experience and Lessons from Countries Around the World. Presentation at IUFRO International Symposium. Integrated Management of Neotropical Rain Forests by Industries and Communities. Belém, Pará, Brasil. December 4-7, 2000;³⁰⁰ Report No. T7601 ZR, Technical Annex for a proposed grant for US\$ 164 million and a proposed credit of US\$ 50 Million to DRC for an Emergency Economic and social reunification Support project. August, 2003. p24;³⁰¹ Gray (2002) op.cit., Box 2

Il est dit que l'attribution des concessions relève du modèle de relations entre agents et principaux (modèle A-P) ; ce sont ces relations qui sont au coeur de la politique des concessions forestières et de la conception même des concessions.³⁰² Le modèle tel qu'il est interprété par la littérature économique est présenté dans l'Encadré 3.

Encadré 3 : Le Modèle Agent et Principal³⁰³

L'examen des relations contractuelles entre agent et principal a pour but de souligner les difficultés qu'elles soulèvent en raison de la distribution inégale de l'information en faveur de l'agent. Deux problèmes sont à relever :

- la sélection adverse (adverse selection), où le principal, responsable du recrutement, est incapable d'observer directement et donc d'évaluer les connaissances ou les compétences que possède l'agent ; et
- l'aléa moral (moral hazard) où l'agent bénéficie d'une meilleure information, non seulement sur ses propres préférences et compétences mais aussi sur les tâches qui lui ont été assignées ainsi que sur ses propres actions, habituellement non observables par le principal.

De plus, et peut être de façon plus intéressante, l'asymétrie de l'information peut permettre à l'agent d'adopter un comportement opportuniste (shirking) qui est coûteux pour le principal mais difficile à détecter. La probabilité d'un comportement opportuniste est accrue par le slippage, quand la structure même de délégation « encourage l'agent à se comporter de façon hostile à la préférence du principal ». Le problème du principal est d'assurer le contrôle et limiter les comportements opportunistes. La difficulté pour le principal est alors de trouver les moyens de s'assurer que les agents obtempèrent parfaitement en

diminuant le coût de contrôle des performances des agents qui pourraient autrement agir contrairement aux préférences du principal. Les économistes se sont penchés sur les structures incitatives qui découragent les comportements opportunistes de l'agent. Les restrictions contractuelles du champ d'action de l'agent ou le suivi de l'agent sont des alternatives possibles, mais elles peuvent être coûteuses et leur efficacité limitée par les difficultés d'observation des activités.

Dans la théorie économique, le modèle Agent et Principal a été développé pour tenter « de dépasser la théorie néoclassique de l'entreprise, qui ignore toute considération d'ordre organisationnel, afin d'aller vers une théorie des organisations économiques qui puisse expliquer pourquoi les entreprises, les sociétés et autres se comportent comme elles le font ».³⁰⁴

Dans ce cas, il est ironique que le modèle Agent et Principal, conçu pour prendre en compte les relations entre différents acteurs « au-delà » de la théorie néo-classique de l'entreprise, ait été cité³⁰⁵ comme justification des dispositions contractuelles concernant les concessions forestières. En effet, ces dernières semblent ignorer la réalité de la situation concernant la faiblesse de la gouvernance forestière sous laquelle les mêmes contrats sont censés être mis en œuvre.

³⁰² Gray (2002) op.cit., p.12;³⁰³ Adapté de: Kassim, H & A. Menon (2002) The Principal Agent Approach and The Study Of The European Union: A Provisional Assessment. The European Research Institute, Working Paper Series;³⁰⁴ Moe, T.M. (1984) The New Economics of Organization. American Journal of Political Science 28: 739 77. Cité par: Kassim & Menon (2002) op.cit;³⁰⁵ Voir: Gray (2002) op.cit.

Les mauvaises performances des concessions forestières expliquées par le Modèle Agent – Principal (Modèle A-P)

L'analyse des contrats de concessions forestières en termes de relations entre agents et principaux permet de souligner plusieurs problèmes.

La sélection adverse, l'aléa moral, les comportements opportunistes et le slippage semblent tous s'appliquer au secteur forestier, surtout dans une situation de gouvernance faible. La proposition du système de concessions d'exploitation industrielle des forêts et les structures de contrat identifiées et recommandées par la FAO³⁰⁶ ne répondent en rien au déséquilibre structurel des pouvoirs qui existe entre des organisations gouvernementales mal financées et le secteur privé. On peut légitimement s'attendre à ce que le déséquilibre des pouvoirs persiste encore longtemps dans le Bassin du Congo, d'autant plus que la communauté internationale ne semble pas résolue à régler le problème de gouvernance même dans le secteur forestier (voir Chapitre 1).

Il est maintenant largement reconnu et accepté qu'il existe un « problème du principal ». L'application efficace de la loi est reconnue par la Banque Mondiale, la FAO et d'autres organisations, comme une condition préalable pour que les contrats de concessions atteignent les objectifs des politiques. L'application des lois présuppose une bonne gouvernance, l'absence de corruption et au minimum, l'absence de conflit sur le territoire national. Des tentatives ont été menées afin de répondre à certains problèmes du modèle A-P. Certains exemples sont présentés dans l'Encadré 2 et correspondent aux trois premières difficultés identifiées dans le tableau 1 ci-dessous. On peut dire que ces tentatives ont eu un succès limité.

Tableau 1 : Problèmes et solutions dans les modèles A-P appliqués aux forêts

Identified Difficulties	Forest sector problems	Proposed Solutions
Adverse selection	Non-competitive and direct agreement concession allocation	Concession allocation commissions, closed envelope bidding procedures
Moral hazard	Better technical know-how and access to logistical resources of logging companies	Training and capacity building programmes for forest departments
Shirking	Illegal logging, transport and associated trade	Increased law enforcement and independent monitoring of law enforcement
Slippage	Delegation structure where the concessionaire has reasonable assurance the forest department is able to enforce the concessions contract	Forest management concessions (see below, section 4)

³⁰⁶ FAO (2001) Governance principles for concessions and contracts in public forests. FAO forestry paper 139. Section 7.

En fait, la plupart des solutions proposées ont été testées, sans grand succès, dans des pays dont le Cameroun (voir Article 3.2).

Malheureusement, elles n'ont pas su identifier et régler les problèmes de nature politique en raison du fait que certains individus au sein du gouvernement et de l'administration agissent à la fois comme agent et comme principal. Il est également dommage que les solutions proposées pour répondre aux difficultés liées au slippage aient été les moins explorées alors qu'elles ont été recommandées depuis de nombreuses années. Comme le montre le tableau 1, il existe des solutions techniques pouvant être adoptées. Cependant, le slippage empêche de progresser dans tous les autres domaines. Si celui-ci n'est pas résolu, il est probable que toute réforme sera limitée et non durable.

Les concessions de gestion forestière

Les concessions de gestion forestière (CGF) ont été proposées comme alternative aux concessions forestières traditionnelles. Elles associent des contrats d'utilisation de la forêt et de fourniture de biens et services. Elles procurent un droit d'abattage mais exigent que le concessionnaire mette en œuvre un certain nombre d'activités de gestion de la forêt.³⁰⁷ Il faut cependant rester prudent car la documentation sur le sujet fait peu souvent référence aux CGF et le concept n'a pas encore été clairement défini. Dans cet article, nous présentons trois modèles : dans le premier, la CGF est attribuée à une société privée d'exploitation forestière ; dans le deuxième la CGF est attribuée aux communautés ; et enfin dans le troisième, le contrat est attribué à des intérêts non forestiers.

Les concessions de gestion forestière et le secteur privé.

Afin de mettre en œuvre une politique d'attribution des terres en concessions de gestion forestière contrôlées par les sociétés forestières, les pays devront encore avoir la capacité de mettre en œuvre les politiques proposées, pour : évaluer les concessionnaires potentiels, mener à bien le processus d'adjudication, négocier avec de puissantes sociétés très expérimentées, suivre et déléguer les activités forestières dans les concessions ou déléguer ce rôle à des organisations indépendantes.³⁰⁸ En fait, si l'on compare le système de gestion des forêts et celui des concessions forestières, il n'y a aucun changement structurel dans la relation entre le gouvernement, comme principal, et le concessionnaire, comme agent, ni dans leurs objectifs, ni dans leurs motivations respectives. Des résultats similaires peuvent donc être attendus en termes de performance du contrat, avec les mêmes sinistres résultats pour les forêts en question.

Les concessions de gestion forestière, les communautés locales et l'alignement des objectifs du principal et de l'agent

Il est futile de s'attendre à ce que des ministères mal financés gèrent efficacement les forêts sans la participation des populations locales.³⁰⁹ Le choix un agent plus approprié, dont les intérêts sont plus étroitement alignés sur ceux du principal, permettrait de diminuer le poids de la répression. Attribuer des concessions de gestion forestières aux communautés locales s'est avéré productif en termes de progrès pour une gestion plus durable des forêts (voir Encadré 4).

³⁰⁷ FAO (2001) op.cit.; ³⁰⁸ Gray (2000) op.cit.; ³⁰⁹ Lindsay et al. (2002) op.cit.

Encadré 4 : Concessions communautaires au Guatemala³¹⁰

La Réserve de la Biosphère Maya est la plus grande région forestière du Guatemala. Les empiètements et l'exploitation illégale constituent les principales menaces pesant sur la réserve. En 1998, le Conseil National des Aires Protégées (CONAP) a attribué au moins quatre concessions de gestion des forêts à des communautés locales qui recevaient le soutien d'ONG leur fournissant une expertise technique, administrative et en matière d'organisation des communautés. Les concessions étaient de 7.000 à 55.000 hectares. Les ressources ligneuses et non-ligneuses étaient gérées dans le cadre d'un seul et même plan.

Le bois est coupé sur place pour accroître les emplois locaux. Les résultats de l'expérience sont variés mais généralement positifs. Les activités d'une de ces communautés ont rapporté un profit net de 89,000 US\$ la première année, ce qui revient à environ 318 US\$ par hectare et 4,400 US\$ par famille. Les images satellites ont révélé récemment que l'exploitation illégale et la frontière agricole ont continué d'avancer dans d'autres aires protégées tandis que l'exploitation illégale a diminué dans la concession communautaire.

Les raisons du succès apparent du modèle de Concession de Gestion Forestière présenté dans l'Encadré 4 est peut être dû au fait que les droits aux ressources ont été attribués aux communautés elles-mêmes. Cela pourrait constituer un important facteur du succès de cette forme de contrat, plutôt que les conditions même du contrat. La raison profonde en est, qu'en plus des droits accordés par le contrat, la responsabilité de la manière dont les ressources sont utilisées a également été attribuée aux communautés concernées. Dans certains cas, les institutions

communautaires ayant bénéficié de la CGF se sont apparemment révélées être assez fortes pour relever le défi et y répondre de manière appropriée. Un élément clé de leur motivation réside dans le fait que si les conditions contractuelles et institutionnelles avaient échoué, les communautés elles-mêmes en auraient subi les conséquences.

En fait, les communautés (l'agent) n'ont aucun intérêt à adopter un comportement opportuniste car elles ont un intérêt personnel au succès du contrat. De plus, le coût de la mise en œuvre du contrat peut être considéré comme ayant été internalisé par les communautés, libérant ainsi l'état de ce poids financier. Toute internalisation des coûts de répression par un agent peut être considérée comme le résultat d'un alignement étroit entre les objectifs du principal et ceux de l'agent. Toutefois, cette hypothèse devrait être explorée.³¹¹

Avant de promouvoir largement cette méthode de gestion forestière, beaucoup d'autres variables devraient être prises en compte, comme les compétences, le degré de coordination et d'organisation de la communauté ainsi que sa volonté à se lancer et mener à bien cette entreprise. Toutefois, il faut faire remarquer que dans une grande partie des régions tropicales, y compris dans la majorité du Bassin du Congo, une gestion forestière informelle mais néanmoins globalement durable, a été menée par des milliers de communautés locales, avant la prise de contrôle de ces forêts par l'état moderne. Tout changement proposé dans l'attribution des droits, dans les processus et les institutions de gestion de la forêt et de la terre devrait prendre cela en compte dès le départ.

³¹⁰ Ortiz, S. (2000) Community Forestry for Profit and Conservation: A successful community management experience in timber production and marketing in Guatemala. Tropical Forest Update. ITTO. Cité par: White, A. & A. Martin (2002) Who Owns the World's Forests? Forest Trends. USA & Center for International Environmental Law, USA;³¹¹ Les auteurs seraient heureux de collaborer avec des partenaires intéressés pour étudier cet aspect des CGF et de leur application.

Les concessions de gestion forestière et les compagnies de gestion de la forêt

Une approche alternative au « problème du principal » est de considérer un type de contrat différent, prenant en compte les coûts et le potentiel réel de résoudre le problème d'application du contrat. Le cadre théorique économique de prise de décisions a fourni une analyse détaillée des prises de décision concernant les coûts de transaction des concessions forestières, y compris les coûts de répression.³¹² Ce qui nous intéresse ici c'est un contrat qui puisse conduire à la réalisation de la politique forestière tout en supposant que le coût de réalisation soit acceptable. Il est important de distinguer ici *politique forestière* et , notamment là où il est question spécifiquement de concessions d'exploitation forestière.

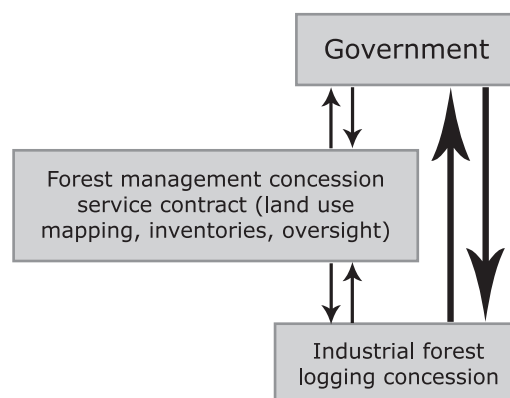
Accroître la mise en oeuvre des politiques forestières

La distinction entre la politique et l'application de la loi étant faite, il est évident que les industries du secteur forestier ont une influence importante sur le développement des politiques et de leur mise en oeuvre. A partir de la situation exposée, on ne peut pas attendre des sociétés -dont l'intérêt principal est l'industrie du bois- une amélioration de leurs pratiques d'exploitation forestière sans que les activités de répression ne fassent l'objet d'investissements considérables. Etant donné les capacités limitées dont disposent de nombreux services gouvernementaux et le temps supplémentaire que la mise en ?uvre de ces activités nécessiterait, les capacités devraient être recherchées ailleurs.

Le secteur des ONG possède et développe actuellement ses capacités de gestion et de supervision des forêts. D'autres acteurs privés, tels que les sociétés de certification

développées avec l'application croissante d'approches de régulation marchande non étatique (RMNE) pourraient aussi être considérés comme appropriés pour jouer ce rôle. Dans ce dernier cas toutefois, il faudrait prendre en compte les conflits d'intérêt potentiels, dus aux liens possibles avec des sociétés d'exploitation forestière. Les dispositions contractuelles permettant l'utilisation de ces capacités, pourraient prendre la forme suivante (voir Figure 1):

Figure 1 : Emploi alternatif du modèle Agent-Principal pour améliorer la mise en oeuvre des politiques forestières.



Le détail des contrats eux-mêmes, ainsi que les dispositions structurelles dans lesquelles les contrats sont réalisés, sont essentiels pour rectifier les problèmes incarnés par le modèle de relations entre agent et principal. Cela est particulièrement vrai dans le contexte d'une gouvernance faible dans le secteur forestier des pays en développement, tels que la RDC. Les contrats de concession de gestion des forêts prendraient la forme de contrats de service financés par le gouvernement ou par d'autres sources. Il est prévu que les fonds dépensés soient recouverts grâce à une meilleure mise

³¹² Voir: Leffler and Rucker (1991) Transaction costs and the efficient organisation of production: A study of timber harvesting contracts. The Journal of political Economy, Vol 99, no 5, p1060 1087

en œuvre de la politique, une utilisation plus efficace des forêts et un accroissement des revenus recueillis. L'aide des bailleurs de fonds pour ce type de contrat pourrait aussi fournir de meilleurs résultats que l'aide pour des contrats individuels avec des sociétés d'exploitation forestière (comme le financement de plans de gestion) et de meilleures performances dans les concessions.

L'obligation qu'aucune société exploitant une concession de gestion ne puisse aussi participer à l'exploitation des ressources forestières figurerait dans les conditions requises pour soumissionner. Parmi les fonctions à inclure dans le contrat de service, on pourrait trouver : la cartographie de l'utilisation des terres, la préparation des plans de zonage, le support technique au processus d'attribution des concessions, l'approbation des plans de gestion, la supervision de la gestion de la concession y compris des inspections programmées et non programmées (investigation pro-active) et le suivi de la conformité aux procédures et évaluation des revenus. La transparence constitue un élément clé d'amélioration de la gouvernance dans le secteur, et la publication de rapports rendant compte des résultats du contrat de service devrait figurer dans le contrat. L'exécution du contrat par le détenteur du contrat de services serait ainsi mieux cernée. Les contrats de service pour l'expertise de gestion sont particulièrement importants puisqu'ils permettent une séparation entre les fonctions de supervision et de gestion, et celles d'exploitation de la forêt. Ils créent ainsi une tension dynamique entre les deux. Les sociétés de supervision et gestion n'auraient ainsi aucun intérêt à la liquidation et profiter des activités d'exploitation signifierait la perte du contrat de service. Ce point réduit le slippage et donc la probabilité de comportements opportunistes. Dans le modèle A-P, le concessionnaire gérant la forêt est recruté pour atteindre les objectifs

du principal. Plus important encore, il apporte avec lui les ressources et l'expertise permettant d'exécuter efficacement son propre contrat de service, y compris la supervision des activités d'exploitation forestière dans la concession.

Afin que le système puisse fonctionner, bien d'autres conditions sont nécessaires et notamment :

- La réputation des soumissionnaires pour les concessions de gestion devrait être évaluée et les sociétés de certification, idéales dans ce nouveau rôle, devraient être impliquées ;
- Le renouvellement du contrat de service sur le court terme (3 ans) devrait s'appuyer sur l'évaluation externe de la mise en œuvre des obligations auxquelles était tenue la société.

Le processus de zonage et d'aménagement du territoire se déroulant avant l'attribution de concessions forestières est l'une des préoccupations principales dans la mise en œuvre des politiques forestières. Un système de concession de gestion des forêts apporterait une capacité accrue dans le processus de cartographie de l'utilisation des terres qui précède le zonage. Les méthodologies ou le processus pour développer une méthodologie de zonage devraient être clairs pour que le processus soit inclus dans le contrat de service.

Le gouvernement pourrait prendre en charge la décision finale de l'attribution des concessions, les poursuites judiciaires s'appuyant sur les informations fournies par les services de l'exécutant du contrat et vérifiées par les agents du gouvernement, ainsi que la collecte des taxes auprès des exploitants forestiers privés.

Il est possible que le contrat de service porte sur une zone de forêt importante et qu'il soit

basé sur un block contigu, couvrant une région complexe constituée de terres communautaires, de concessions de gestion forestière attribuées à des communautés, d'aires protégées et d'un certain nombre de concessions d'exploitation industrielle des forêts.

La supervision des activités d'exploitation industrielle pourrait aussi constituer un élément important de tels contrats de service, lorsque ces derniers ne sont pas considérés comme faisant partie d'un accord distinct ou d'un projet de Suivi Indépendant de l'Application des Lois Forestières. Les capacités additionnelles de fonctionnement fournies par de tels contrats de service pourraient être utilisées par l'Etat, tandis que ce dernier garderait lui-même le rôle de répression à travers les processus judiciaires normaux.

Les concessions de gestion forestière de cette nature pourraient être considérées comme temporaires et les contrats ne seraient plus renouvelés lorsque les services gouvernementaux seraient capables d'assumer de manière efficace le rôle joué par le fournisseur de service.

Conclusion

Il est difficile de comprendre le soutien continu dont a bénéficié jusqu'ici le système de concessions d'exploitation industrielle de la forêt. En effet, aucun résultat véritablement durable et équitable n'a pu être démontré, et la Banque Mondiale, pourtant l'un de ses plus grands partisans, a également critiqué sa mise en œuvre. Ce qui apparaît de plus en plus dangereux, c'est la précipitation apparente de la Banque Mondiale à encourager et à développer le système de concessions d'exploitation industrielle des forêts en Afrique et notamment en RDC. Les organisations gouvernementales et internationales devraient reconnaître que les gouvernements eux-mêmes

ne peuvent pas à l'heure actuelle mettre en œuvre efficacement les politiques, les lois forestières qui s'y rapportent ou les obligations contractuelles des accords de concession forestière. Des mesures prenant ces considérations en compte devraient être prises.

Il existe des problèmes de capacité institutionnelle évidents dans les gouvernements de nombreux pays en développement, ce qui ne veut pas forcément dire que les états sont incapables de gérer leurs propres forêts. Par contre, le système de gestion des forêts et les conditions institutionnelles souvent imposées aux états en développement, ne sont pas appropriés et entravent le renforcement des capacités institutionnelles. Le système de concessions d'exploitation industrielle de la forêt lui-même, tel qu'actuellement mis en œuvre en RDC, pourrait bien engendrer la corruption au sein des gouvernements, mettant la forêt au cœur d'un système de patronage et perpétuant leur échec à éliminer l'« aléa moral » inhérent au système.

Les avantages d'un tel système comprennent : l'ouverture de routes vers des zones isolées bénéficiant alors d'un meilleur accès aux services d'éducation et de santé ; des emplois ; et avantages liés à la redistribution des taxes et loyers de l'industrie forestière. A ce jour, aucune analyse sérieuse des coûts et bénéfices du système de concessions d'exploitation industrielle des forêts n'a été réalisée comparativement à d'autres options de politique forestière, et ceci malgré la formulation répétée de recommandations en faveur de systèmes alternatifs d'utilisation des terres.

Le problème du système de concessions d'exploitation industrielle des forêts et des dispositions contractuelles proposés entre autre par la Banque Mondiale pour le Bassin du Congo, est structurel. Les difficultés créées par les dispositions contractuelles proposées et identifiées en utilisant le modèle agent principal

n'ont pas été résolus. Les mêmes problèmes structurels de slippage se posent avec les concessions de gestion des forêts quand elles sont attribuées à des sociétés ayant des intérêts dans l'industrie du bois.

Recommandations

Des procédures claires et justes adoptées à partir des meilleures pratiques observées au niveau international devraient être mises en œuvre. Elle pourrait intégrer, avant toute attribution des concessions d'exploitation forestières, une cartographie participative des droits d'accès aux terres et à la forêt.

Les concessions forestières ne devraient être attribuées qu'une fois les problèmes de droits d'accès résolus. L'attribution des droits devrait se faire sur la base des meilleures pratiques internationales adaptées à la situation locale.

Les concessions forestières ne devraient pas être attribuées en cas de gouvernance faible, de capacités insuffisantes en matière de répression, et de présence de dispositions contractuelles permettant la perpétuation du problème Agent et Principal, et où les garanties contre la sélection adverse, l'aléa moral, le slippage et les comportements opportunistes ne sont pas encore en place.

A condition d'évaluer les capacités des communautés, les concessions de gestion des forêts qui leur sont attribuées devraient être explorées comme alternative aux concessions d'exploitation industrielle.

Les concessions de gestion des forêts qui séparent les différentes fonctions de gestion (y compris les fonctions d'administration et de supervision) devraient être considérées comme un type de contrat alternatif dans le Bassin du Congo et ailleurs, tant que la gouvernance y est faible.

Un organisme international indépendant devrait être chargé d'évaluer l'impact des concessions d'exploitation forestière sur les populations rurales pauvres, autochtones et dépendantes des forêts pour leur survie.

Une analyse indépendante comparant le système de concessions d'exploitation industrielle des forêts et les modèles alternatifs de politique forestière devraient être réalisée en adoptant le point de vue des populations rurales pauvres, autochtones et dépendantes des forêts pour leur survie. Cette analyse devrait inclure des données socio-économiques avant, pendant et après l'exploitation forestière.

5.3 POUR LE MEILLEUR ET POUR LE PIRE : EXPLOITATION FORESTIÈRE ET MOYENS D'EXISTENCE DANS LE BASSIN DU CONGO

SIMON COUNSELL, RAINFOREST FOUNDATION, ROYAUME-UNI

Le rôle de l'exploitation forestière industrielle en matière de développement en Afrique fait l'objet d'un débat croissant. Le débat se résume essentiellement à deux questions : premièrement, les avantages potentiels (directs et indirects) sont-ils jamais reçus en réalité et deuxièmement, les avantages potentiels ou réels l'emportent-ils sur les désavantages ou coût de développement. Ce court article tente d'examiner les arguments principaux du débat, en faisant référence à la littérature existante sur le sujet

Quels sont les avantages potentiels de l'exploitation forestière en matière de développement?

Les avantages économiques potentiels de l'exploitation commerciale des forêts sont résumés dans le tableau ci-dessous :

	Direct benefits	Indirect benefits
Type of benefit	Employment Compensation payments	Infrastructure (especially roads) and free transport Demand for locally produced goods and services "Trickle down" effects from national economic growth

Chacun de ces avantages est repris ci-dessous pour essayer de voir si en pratique ces avantages potentiels sont susceptibles de devenir réalité.

Emploi

Comme le soulignait l'Article 5.1 de ce rapport, les créations d'emplois par l'industrie forestière

dans le Bassin du Congo sont peu importantes par rapport à la quantité totale de main d'œuvre. Même au Gabon où ce rapport est le plus élevé, les ouvriers forestiers y représentent seulement 1,2 % de l'ensemble des ouvriers. Les postes dans le secteur de l'exploitation forestière sont très demandés par les habitants des forêts, mais dans un contexte où il n'y a peut-être pas d'autres emplois rémunérés. En pratique, les emplois dans ce secteur sont souvent très mal payés, précaires et très dangereux.

Souvent, les sociétés d'exploitation forestière amènent leurs propres ouvriers. Une étude réalisée dans une concession bien établie au Gabon a révélé que parmi les 2000 personnes résidant dans trois camps forestiers, pas une n'avait été recrutée dans le village voisin, qui comptait 120 hommes en âge de travailler.³¹³ Le concessionnaire, SHM déplaçait la main d'œuvre avec lui et trouvait plus économique de garder la meilleure main d'œuvre plutôt que de former des autochtones. La venue d'immigrants salariés (souvent d'un groupe ethnique différent de celui des communautés locales) peut entraîner des problèmes et conflits sociaux.

Comme mentionné dans l'Article 4.4, le travail d'abattage est considéré partout dans le monde comme l'un des métiers les plus dangereux. Cela est particulièrement vrai en Afrique, où dans la plupart des cas, les équipements de protection ne sont pas disponibles ou sont mis au rebut (la majorité des habits de protection par exemple sont conçus pour être utilisés sous des climats froids ou dans les régions boréales et ils sont donc insupportablement chauds pour être utilisés sous les tropiques).

Les accidents du travail causent fréquemment des blessures débilantes, qui par nature sont souvent difficiles à traiter, et peuvent avoir des conséquences graves sur les familles qui dépendent de ce revenu. Les indemnités

³¹³ Lawrie, J. (2004) The Minkebe Expedition 2000: Gabon, A Research Project on the Effects of Logging, University of Leicester.

des accidents du travail sont souvent très faibles ou inexistantes, surtout pour les employés recrutés sur place de façon informelle. Comme les activités d'exploitation forestière créent des conditions favorables à la reproduction des moustiques *Anopheles* et que les ouvriers sont logés nombreux dans des habitations rudimentaires, le paludisme peut être un problème grave dans les camps forestiers (voir Article 4.4).

Le commerce du sexe est probablement l'une des sources principales d'emploi et de distribution des revenus des centres forestiers vers l'économie locale. Une étude réalisée au Cameroun estimait que 40 professionnelles du sexe vivaient de façon permanente dans le camp. De plus, environ 100 femmes venaient des villes et villages environnants pour se rendre dans le camp les jours de paye (deux fois par mois), pour se prostituer (€1,2 par rapport sexuel). Ce commerce a l'effet très indésirable de répandre les maladies sexuellement transmissibles, y compris le SIDA-HIV, dans les populations environnantes. Ni les « bénéfiques » du commerce du sexe dans les camps forestiers, ni son coût n'ont été calculés de façon adéquate.

Indemnisations

L'un des arguments principaux avancés pour justifier le développement des industries forestières dans le Bassin du Congo est celui de la création de revenus pouvant encourager le développement local et les infrastructures. Cependant, le consensus est croissant sur le fait que dans le Bassin du Congo et peut-être au-delà, cela a rarement, et peut-être même jamais, été le cas. En fait, l'industrie du bois utilise comme l'une de ses principales auto-justifications le fait qu'elle fournit des infrastructures et des services en l'absence de services fournis par l'Etat.

Le Cameroun a été le « banc d'essai » régional en matière de politiques forestières pour essayer de « réformer » le système des concessions et utiliser l'exploitation forestière comme moyen de stimuler le développement local. Comme mentionné ailleurs dans ce rapport, en 2000, le gouvernement du Cameroun a introduit le « Programme pour garantir les revenus forestiers » sous la pression de la Banque Mondiale et du FMI.³¹⁴ Les revenus fiscaux tirés du secteur forestier sont passés de 11,5 milliards de FCFA (17 million d'Euros) en 2000 à 40 milliards FCFA (60 millions d'Euros) en 2003. D'après la loi sur les forêts du Cameroun, 50% de la redevance forestière annuelle (RFA) (1 500 FCFA ou environ 2,25 Euro) payables par les concessionnaires doivent être versés par le Trésor national aux autorités locales au titre du développement, et un cinquième du montant versé doit être reversé aux communautés locales elles-mêmes. En raison des pressions exercées par la Banque Mondiale, il y aurait eu (d'après le gouvernement camerounais lui-même) une augmentation dans le versement des impôts aux autorités locales qui serait passé de presque rien à la fin des années 90, à 28 milliards de FCFA (environ 42 millions d'Euros) en 2003. En théorie, les communautés locales peuvent également bénéficier d'un paiement de 1000 FCFA (environ 1,50 Euro) par mètre cube de bois abattu grâce à des contrats de court terme appelés « ventes de coupe ».

Cependant, une étude réalisée pour la Banque Mondiale notait, de façon assez laconique, que « bien que des réalisations sociales soient parfois visibles dans les zones bénéficiant des [taxes forestières], les objectifs de ces instruments fiscaux sont loin d'être atteints dans les régions sensées en bénéficier ».³¹⁵

Une autre étude indiquait quels étaient les problèmes du système actuel :

³¹⁴ Ministère de l'Economie et des Finances du Cameroun (MINEFI) (2005) Audit du Programme de Sécurisation des Recettes Forestières PSRF. Rapport final. Yaoundé, Cameroon;³¹⁵ Mbiyanor, T. et al. (2003) Cameroon background paper. In: World Bank (2003) Proceedings of the international workshop: reforming forest fiscal systems to promote poverty reduction, and sustainable forest management. Washington, D.C.

« A l'évidence, le système dans lequel la RFA est transféré par la Direction Générale des Impôts aux autorités locales ne fonctionne pas correctement : les 10% prévus pour les communautés locales sont fréquemment retenus dans les comptes du conseil local... L'impact du système d'imposition décentralisée est dans l'ensemble négatif et très éloigné de ses objectifs initiaux. Dans le cas de la « taxe des 1000 FCFA » et du [versement d'une partie de la redevance forestière annuelle], on estime que moins de 20% du revenu est en fait utilisé pour financer des projets sociaux ou des services collectifs en faveur des autorités locales et des populations rurales. Le paiement d'une taxe pour la mise en œuvre de projets sociaux est considéré par de nombreux opérateurs économiques comme annulant les autres dispositions dans les conditions du contrat. Ainsi ces trois dernières années, de nombreux exploitants forestiers ont arrêté la construction des routes et autres œuvre sociales, sauf quand celles-ci étaient nécessaires à l'exploitation forestière.»³¹⁶

En raison des défaillances du gouvernement (corrompu), les communautés locales au Cameroun ont tout intérêt à s'engager dans des activités d'abattage illégal : des études ont montré que les communautés peuvent gagner autant en « dédommagements » directs des exploitants illégaux que ce qu'elles pourraient gagner de l'exploitation légale.³¹⁷

Ce qui est vrai pour le Bassin du Congo l'est aussi pour d'autres régions, telles la Papouasie-Nouvelle-Guinée, où le rapport du gouvernement sur le secteur forestier en 2001 concluait que «la majorité des parties concernées que nous avons consultées étaient d'avis que la plus grande partie des paiements aux propriétaires des terres avait été gaspillée et que la situation des habitants des régions exploitées s'était détériorée en raison de l'exploitation forestière».³¹⁸

Infrastructures

L'effet « désenclavant » des infrastructures forestières est fréquemment cité comme un avantage important en matière de développement.³¹⁹ Il fait peu de doute que de nombreux villageois dans le Bassin du Congo accueillent favorablement des routes neuves en meilleur état et d'occasionnels déplacements gratuits. La mobilité et l'accès aux services d'éducation et de santé, quand ils existent, peuvent se trouver améliorés. Mais il faut traiter avec prudence les affirmations génériques selon lesquelles les routes agissent comme des « avenues vers la croissance économique (elles facilitent la commercialisation des cultures de rentes et matières primaires, notamment du bois) et la décentralisation ».³²⁰ En théorie, dans beaucoup d'endroits la construction de routes devrait améliorer l'accès aux marchés et promouvoir ainsi le développement. Mais en réalité, le développement des routes forestières prend peu en compte le fait que, par exemple, les marchés locaux du cacao et du café connaissent en fait un déclin structurel (dû, par exemple, à une saturation de l'approvisionnement sur le marché mondial ou à des maladies) ou que les marchés desservis par les routes forestières ne sont pas forcément les mêmes que ceux utilisés pour commercialiser d'autres denrées. Des études réalisées au Cameroun ont montré que les infrastructures construites pour l'exploitation forestière tendent à être construites de façon anarchique et peuvent parfois faire double emploi avec les routes prévues dans le cadre du système routier national.³²¹

Comme le montre la citation ci-dessus, en termes de relations entre les concessions forestières et la construction des routes, la discussion peut tourner un peu en rond : l'exploitation forestière nécessite la construction de routes, ce qui à son tour encourage la création de nouvelles activités d'exploitation

³¹⁵ Fomété, T. (2001) The Forestry taxation system and the involvement of local communities in forest management in Cameroon. Rural Development Forestry Network, ODI Network Paper 25b, London;³¹⁶ Fomété, T. (2001) The Forestry taxation system and the involvement of local communities in forest management in Cameroon. Rural Development Forestry Network, ODI Network Paper 25b, London.³¹⁷ Fomété (2001) op.cit;³¹⁸ Forest Trends (2006) Logging, legality and livelihoods in Papua New Guinea: synthesis of official assessments of the large scale logging industry, Volume 1;³¹⁹ Trefon, T. & P. de Maret (n.d.) Road building in Central Africa: foolproof development or a good way to get stuck in the mud? ULB APFT briefing;³²⁰ Trefon & de Maret (n.d.) op.cit;³²¹ Voir par exemple Global Forest Watch, Cameroon Interactive Map, <http://www.globalforestwatch.org/english/interactive.maps/cameroon.htm>

forestière et donc de routes. Etant donné que les avantages des routes en termes de développement restent en grande partie à démontrer, la valeur économique des « répercussions en boucle », exploitation forestière routes exploitation forestière, dépend donc des avantages économiques de l'exploitation forestière. Or, comme il est noté ailleurs dans cette étude, les informations disponibles à ce jour semblent dans l'ensemble indiquer que les impacts économiques de l'exploitation forestière sont négatifs. L'impact économique net des infrastructures forestières peut donc être négatif si ces dernières servent seulement à promouvoir le développement d'autres activités d'exploitation forestière. Là où les infrastructures routières ne sont pas conçues pour les véhicules forestiers, elles peuvent se détériorer rapidement comme cela a été observé maintes fois au Cameroun.³²²

Dans une étude réalisée au centre du Gabon, « les services publics n'avaient pas été améliorés depuis l'arrivée des concessions forestières » : bien que la ville voisine d'Ovan ait la capacité de générer de l'électricité et qu'elle soit complètement équipée en lampadaires publics, l'électricité n'est disponible qu'un jour par an, pour la fête de l'Indépendance. L'école et l'hôpital sont également très mal équipés et la seule route de la ville, la route principale entre Mokokou et Libreville, est souvent impraticable en raison des dégâts causés aux ponts par les grumiers.³²³ La route n'a pas été améliorée depuis l'arrivée de la société d'exploitation forestière SHM et le danger lié au passage de gros véhicules forestiers au milieu des villages est constant.

De plus, les avantages économiques incertains peuvent être moindre que les impacts négatifs connus des infrastructures forestières, parmi lesquels on compte l'exacerbation des « problèmes sociaux tels que la prostitution, les maladies sexuellement transmissibles,

l'alcoolisme, l'acculturation, le déplacement des populations, etc. Elles entraînent aussi des déséquilibres écologiques graves comme la fragmentation de la forêt, l'érosion, la perte de biomasse, la disparition d'espèces animales et végétales, la chasse commerciale, etc. »³²⁴ Enfin, les infrastructures forestières augmentent les chances de disparition totale du couvert forestier et donc la perte des produits forestiers non ligneux (PFNL), mentionnés dans les Articles 4.1 & 4.3.

Demande de biens et services produits localement

Les camps forestiers représentent un marché intéressant pour les communautés locales. Les ouvriers forestiers doivent se nourrir et la plupart des centres d'exploitation forestière dans le Bassin du Congo représentent un débouché pour les cultivateurs des alentours ou attirent de nouveaux cultivateurs qui produisent du plantain, du manioc, du maïs et du taro. La présence d'équipements lourds et de tronçonneuses permet de défricher et de cultiver des champs plus rapidement.

Toutefois, les informations concernant ce processus ou la quantification de sa valeur économique sont rares dans la littérature. De plus, ses avantages semblent moins importants que prévu en raison de facteurs structurels, et ses effets, contradictoires.

L'exploitation forestière dans le Bassin du Congo pourrait être divisée en deux catégories principales : « prédatrice, non durable et itinérante » (caractérisée, peut-être, par la vente de coupe au Cameroun ou l'exploitation illégale dans le système des concessions) ou « contrôlée, (relativement) durable et sédentaire » (caractérisée par des sociétés bénéficiant de concessions de long terme ou ayant accès à des surfaces de forêt suffisamment importantes pour leur permettre de maintenir une base

³²² Trefon & de Maret (n.d.) op.cit.;³²³ Lawrie (2004) op.cit.;³²⁴ Trefon & de Maret (n.d.) op.cit.

relativement stable même avec des pratiques d'exploitation non durables).

Dans le cas d'une exploitation, « prédatrice, non durable et itinérante », il est évident que toute demande de biens locaux risque d'être de courte durée. Il faut développer des contrats de vente de coupe ou opérations illégales dans les concessions pour tirer avantage des « délais de grâce » avant que les plans d'aménagement ne soient produits, typiquement trois ans environ. En raison de la nature de ces opérations qui pourraient se résumer par « coupe et disparaît », les producteurs locaux existants ont à peine le temps d'augmenter leur production, ce qui nécessite le défrichage manuel difficile de surfaces additionnelles de forêt.

Les producteurs locaux ont bien plus de chance de bénéficier d'activités d'exploitation « contrôlées, (relativement) durables et sédentaires ». La population dans les centres d'exploitation forestière plus importants peut atteindre plusieurs milliers de personnes, ce qui génère la création d'un marché et stimule la croissance de la production locale de nourriture, ainsi que d'autres biens et services. Par exemple, lorsque la Congolaise Industrielle des Bois (CIB) a construit sa base à Pokola dans le nord de la République du Congo, au début des années 80, le village comptait 150 habitants.³²⁵ Il s'agit maintenant d'une ville de quelques 15 000 habitants. Toutefois, les informations disponibles semblent indiquer qu'un tel développement présente des avantages limités pour les populations locales. En offrant de meilleures opportunités d'emploi, les centres urbains tendent à attirer des travailleurs migrants, qui apportent avec eux leurs propres valeurs et préférences culturelles, et qui commencent leur propre production, supplantant ainsi les agriculteurs locaux. Les camps forestiers qui durent plus longtemps deviennent en général autosuffisants en denrées alimentaires d'origine agricole mais pas

en sources protéiniques,³²⁶ ce qui est un point important.

Dans le Bassin du Congo, la croissance de centres d'exploitation forestière importants est invariablement accompagnée d'une croissance importante du prélèvement de gibier dans les forêts voisines. Ceci peut être en soi une source importante de revenu pour les populations locales. Toutefois, il peut s'agir aussi d'une source de revenu non durable qui perturbe les modes traditionnels de gestion de la faune, globalement durables, et décime les populations animales. Une étude a conclu par exemple qu'autour de la zone d'activités de la CIB à Pokola, « la faune a été en grande partie décimée sur une bande de 20km ».³²⁷ La construction de routes et pistes forestières a facilité l'accès des chasseurs à la forêt et les véhicules des sociétés d'exploitation forestière ont servi pour transporter les chasseurs et leurs proies. Cela a des conséquences graves sur les premiers habitants de la zone, et surtout les communautés de chasseurs cueilleurs (bien qu'ils chassent parfois eux aussi pour satisfaire la demande en protéine des camps forestiers). Les grands centres d'exploitation forestière peuvent ainsi nuire aux moyens d'existence locaux.

Effets positifs de la croissance économique nationale sur toutes les couches sociales.

Les effets positifs de la croissance économique nationale générée par le secteur forestier sur toutes les couches sociales, se produisent principalement grâce à la réinjection des rentes forestières par le secteur privé dans d'autres secteurs, ce qui a des conséquences favorables sur le développement. A ce sujet, Angelsen et Wunder reconnaissent que « Dans le passé, ce n'est que dans un nombre limité de pays que l'industrie forestière a contribué de façon importante au PIB, au développement économique et à la réduction de la pauvreté. Il

³²⁵ Amman, K. (2004) Comm. pers.;³²⁶ Lawrie (2004) op.cit.;³²⁷ World Bank (2002) CEO Initiative and Sustainable Management of Production Forests: A preliminary Assessment of CIB - POKOLA (Congo Brazzaville), World Bank, Washington, D.C.

s'agit de la Finlande, de la Norvège, de la Suède et du Canada. »³²⁸ Bien que les auteurs affirment néanmoins, de façon plutôt optimiste, « qu'il semble évident que dans un pays riche en bois comme l'Indonésie, une certaine proportion des milliards de dollars de rentes du bois encaissés depuis le milieu des années 60 a dû être investie dans les secteurs urbains en forte croissance », ils admettent que « malheureusement, nous n'avons connaissance d'aucune étude ayant quantifié ce processus ».³²⁹

Des sources non confirmées semblent indiquer qu'en raison de la prédominance des intérêts étrangers dans l'industrie forestière de grande échelle dans le Bassin du Congo, une grande partie de la « rente » qui pourrait être disponible pour le réinvestissement est, en fait, rapatriée vers d'autres pays. Des études réalisées pour des organisations internationales ont indiqué à plusieurs reprises que les recettes des industries forestières revenant en fait aux gouvernements ne représentent qu'une petite fraction de ce qui est théoriquement possible (ou exigé par la loi).³³⁰

Perte ou détérioration des moyens d'existence

L'exploitation forestière peut avoir des effets négatifs indirects, mais néanmoins capitaux. Certains de ces effets sont examinés ci-dessous.

Produits forestiers non ligneux (PFNL)

L'impact négatif le plus important de l'industrie forestière sur les moyens d'existence est probablement la détérioration ou la destruction des produits forestiers non ligneux et des services environnementaux fournis par les forêts. 1.6 milliard de personnes dans le monde dépendent dans une certaine mesure de la forêt pour survivre.³³¹ Aussi les changements dans l'utilisation des forêts peuvent aisément

conduire à des changements dans les moyens d'existence.

Malgré cela, on dispose de peu d'informations sur la valeur non ligneuse des forêts et encore moins sur le lien entre cette valeur et l'exploitation des forêts pour le bois (mais voir ci-dessous, Le cas du Moabi). Une « méta étude » sur le lien entre les moyens d'existence et « le revenu environnemental des forêts », réalisée pour la Banque Mondiale,³³² a examiné les résultats de 28 études de revenus des ménages dans les zones de forêt humide et de forêt sèche, en Afrique de l'est, Afrique australe, Asie et Amérique Latine. Cette étude indiquait que le revenu tiré des forêts représentait 22% du revenu total des ménages interrogés, pourcentage dont la grande majorité (70%) provenait de la vente de nourritures sauvages et du bois de feu. Le bois d'œuvre ne représentait que 2.3%. La dépendance relative par rapport aux revenus tirés des forêts augmentait en fonction de l'état de pauvreté du ménage, les plus pauvres tirant environ 32% de leur revenu total des « ressources environnementales » des forêts.

Le débat concernant les effets de l'exploitation industrielle de la forêt sur la détérioration ou la disparition des moyens d'existence tirés de la forêt est en grande partie lié aux dommages collatéraux que l'abattage des arbres peut causer aux PFNL. Ces effets ont été beaucoup étudiés et comprennent:

- La perte d'arbres produisant des produits comestibles qui peuvent être une ressource de subsistance importante ou un bien échangeable sur les marchés locaux et internationaux;
- La perte de plantes présentant une valeur médicinale;
- La perte indirecte des ressources en viande de brousse due à la pression croissante

³²⁸ Angelsen A & S. Wunder (2003) Exploring the Forest Poverty Link. CIFOR Occasional Paper No. 40, Bogor.;³²⁹ Angelsen & Wunder (2003) op.cit.;³³⁰ Voir par exemple, World Bank (2006) Weak Forest Governance Costs US\$ 15 Billion A Year. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:21055716~menuPK:985797~pagePK:64020865~piPK:149114~theSitePK:985785,00.html>;³³¹ FAO (2001) How forests can reduce poverty. FAO brochure, Rome;³³² Vedeld, P. et al. (2004) Counting on the environment: forest incomes and the rural poor. Environmental economics series, World Bank, Washington, D.C.

de la chasse par les ouvriers forestiers ou leurs fournisseurs ;

- Les dégâts causés aux cours d'eau, y compris aux ressources halieutiques et à l'eau nécessaire pour l'irrigation des cultures;
- La perte de bois de feu ;
- La perte ou les dégâts causés aux « jardins de forêt » ou jachères.

La question qui se pose alors est la suivante : « quels effets ces dégâts ont-ils sur les moyens d'existence ? ». Angelsen et Wunder ont résumé un grand nombre de problèmes concernant le lien entre les PFNL et les moyens d'existence en posant la question suivante : « les ressources forestières [non ligneuses] agissent-elles comme un filet de sécurité contre la pauvreté ou au contraire comme un piège à pauvreté » ?³³³ Les auteurs concluent que, pour des raisons diverses, « bien que la plupart des PFNL soient de mauvais instruments de réduction de la pauvreté, certains sont importants pour la prévention contre la pauvreté ». En bref, peu de gens semblent échapper à la pauvreté grâce à l'exploitation des PFNL, mais leur exploitation permet à beaucoup de maintenir au moins leurs revenus au seuil de pauvreté ou au-dessus.³³⁴ D'après une autre étude, la plupart des PFNL en RDC ne semblent pas être particulièrement lucratifs.³³⁵ Toutefois, d'autres études réalisées dans la région ont révélé que l'exploitation des PFNL peut être particulièrement importante pour maintenir le revenu des ménages au cours de périodes difficiles « lorsque les produits agricoles sont rares et que les ménages sont le plus vulnérables aux pénuries de vivres ».³³⁶

Le cas du Moabi, présenté plus haut, illustre comment l'exploitation forestière peut contribuer à la détérioration des moyens d'existence dérivés des PFNL. Les effets de

l'exploitation forestière peuvent être catastrophiques pour les individus, comme par exemple quand le bruit et les perturbations causés par l'exploitation conduisent les éléphants de forêt à envahir et détruire les zones agricoles, comme cela a été rapporté au Gabon.³³⁷

L'exploitation forestière et la santé

Le lien entre la santé et la réduction de la pauvreté a été bien documenté³³⁸ et on sait que la capacité des personnes à subvenir à leurs besoins est réduite quand le paludisme ou d'autres maladies graves les rendent incapables de faire quoi que ce soit.

Comme mentionné ailleurs dans ce rapport, l'exploitation forestière peut être la cause directe de maladies humaines dans les zones d'exploitation et au-delà. Toutefois, là où elle entraîne la détérioration des ressources en plantes médicinales, elle peut avoir l'effet doublement négatif de réduire la capacité des personnes à se soigner elles-mêmes tout en encourageant le développement de la maladie. Des études réalisées dans les Province de l'Equateur et de Bandundu en RDC ont trouvé que 85% des personnes interrogées s'en remettaient aux plantes médicinales pour soigner les maladies communes, y compris le paludisme.³³⁹ Une étude réalisée au Cameroun a montré que plus de la moitié des essences exploitées pour leur bois par les exploitants industriels sont également utilisées par les communautés locales à des fins thérapeutiques.³⁴⁰ Des essences telles que le padouk (*Pterocarpus soyauxii*), l'iroko (*Milicia excelsa*) et l'azobe (*Lophira elata*) sont importantes pour leur utilisation médicale mais se font rares ou sont même menacées d'extinction au niveau local en raison de l'exploitation forestière sélective.³⁴¹

³³⁴ Angelsen & Wunder (2003) op.cit.;³³⁷ Angelsen & Wunder (2003) op.cit.;³³⁵ Bauma, I.L. (1999) A preliminary market survey of the non wood forest products of the Democratic Republic of Congo: the Beni and Kisangani markets. Dans: Sunderland, T.C.H. et al. (Eds) Non wood forest products of Central Africa: current research issues and prospects for conservation and development. FAO, Rome.;³³⁶ Bamoninga, B.T. (2002) Utilisation des feuilles de Gnetum sp dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté du Bassin du Congo, cas de la République Démocratique du Congo; De Merode, E. et al. (2004) The value of bushmeat and other wild foods to rural households living in extreme poverty in Democratic Republic of Congo. Biological Conservation 118: 573 581; Ndonga Guley, J.C. (2004) Contribution socio économique du gibier dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire à Kinshasa (RDC). University of Dschang, Cameroon;³³⁷ Lawrie (2004) op.cit.;³³⁸ Voir par exemple: OECD (2003) Poverty and Health in Developing Countries: Key Actions. Policy Brief, Organisation for Economic Cooperation and Development;³³⁹ Ndoye, O. & A. Awono (2005) The markets for non timber products in the provinces of Equateur and Bandundu, DRC. CIFOR, Yaounde;³⁴⁰ Laird S A, (1999) The management of forests for timber and non wood forest products in Central Africa. Dans: Sunderland, T.C.H. et al. (Eds) Non wood forest products of Central Africa: current research issues and prospects for conservation and development. FAO, Rome;³⁴¹ Laird (1999) op.cit.

Dans certains cas, l'exploitation forestière sert à ouvrir d'autres habitats pour les PFNL. Cependant, en raison de la dépendance étroite des populations locales vis-à-vis de médicaments dérivés d'essences d'arbres, il est probable que l'exploitation forestière ait pour effet de réduire la capacité des populations locales à traiter elles-mêmes leurs maladies, et de détériorer ainsi leurs moyens d'existence.

Le cas du Moabi

Peu de comparaisons ont été faites entre les avantages économiques de l'exploitation du bois et les avantages de gérer la même ressource pour l'exploitation des PFNL. Le Moabi, *Baillonella toxisperma*, l'une des essences les plus importantes de la région pour le bois d'œuvre, a fait l'objet d'une telle comparaison (voir aussi l'Article 4.3 sur la Moabi).

D'après cette étude, réalisée³⁴² au Cameroun et publiée en 1995, la valeur marchande d'un moabi d'un diamètre de 100 centimètres (minimum légal exploitable), donnant 9 mètres cubes de bois, était d'environ 1.350. Mais le moabi est un arbre auquel les communautés locales (surtout les femmes Baka) attachent aussi une grande importance, car il produit des fruits comestibles dont l'amande produit une huile utilisée pour la cuisine et l'éclairage. Un arbre peut donner 150 litres d'huile par cycle de production des fruits (soit trois ans). Cette huile se vendant à 1,8 Euro le litre, cela ferait un total de 270 Euros au total. Ainsi, la valeur marchande de l'huile seule, produite sur une période de 15 ans, serait plus grande que celle du bois d'un arbre qui aurait au moins 260 ans. En plus de sa valeur en termes de production d'huile, le moabi fournit aussi toute une gamme de produits appréciés au niveau local, dont 50 médicaments différents.³⁴³

Mais le système camerounais des concessions, qui attribue des droits d'abattage à des

sociétés d'exploitation forestière, a été imposé en prenant peu, ou pas du tout, en compte les utilisations locales du moabi et d'autres arbres. Aussi, les rentes du moabi reviennent aux sociétés d'exploitation forestière et non aux communautés locales. Une bonne comparaison des effets économiques au niveau local devrait donc comparer les 270 Euros par arbre sur une période de 15 ans avec les revenus approximatifs tirés de l'abattage du moabi. Sur la base d'une redevance forestière annuelle s'élevant à 10% (censés être versées par le gouvernement central aux communautés locales) donnant donc 2,25 Euro (1.500 FCFA) par hectare et par an, et en prenant une densité moyenne de 1 moabi pour 5 hectares, les communautés locales recevraient, sur la même période, environ 16,90 Euro, ou un seizième de la valeur de l'huile de moabi qu'elles pourraient vendre. En pratique, comme noté plus haut, les communautés locales ne perçoivent presque jamais rien de la redevance forestière annuelle, et elles ne reçoivent donc rien pour l'abattage des moabi.

D'après Schneemann, les pratiques d'exploitation du moabi pour son bois ne sont en général pas durables et l'espèce va peut-être disparaître dans une grande partie de son aire de répartition dans les 10 ou 20 ans qui viennent.³⁴⁴ Un rapport notait que « la graine de *B. toxisperma* [est]...aujourd'hui tellement rare qu'on la trouve rarement sur les marchés, les communautés préférant garder celles qu'elles collectent pour leur propre usage ». ³⁴⁵ Il semble donc clair que dans ce cas particulier l'exploitation commerciale de la forêt nuit aux moyens d'existence locaux.

³⁴² Schneemann, J. (1995) Exploitation of Moabi in the Humid Dense Forests of Cameroon. Harmonization and improvement of two conflicting ways of exploitation of the same forest resource. BOS NIEUWSLETTER 31 vol. 14 (2): 20-32; ³⁴³ Les Amis de la Terre (2006) Moabi: arbre de vie ou de profit? Campaign document. Paris; ³⁴⁴ Schneemann (1995) op.cit.; ³⁴⁵ Laird (1999) op.cit.

Conclusions – l’exploitation forestière industrielle est-elle anti-pauvres par nature?

Il est maintenant largement reconnu que, en général, les concessions forestières ne procurent pas d’avantages économiques (réduction de la pauvreté) aux communautés. Gray, par exemple, affirmait que « parce que dans le passé la plupart des accords de concessions forestières se concentraient sur la production de bois, les utilisations de la forêt par les habitants de la forêt et les communautés forestières ont été ignorées. [...] De plus, les communautés forestières tirent souvent peu d’avantages, emplois ou revenus des concessions forestières ».³⁴⁶ Comme beaucoup d’autres commentateurs, la réponse proposée par Gray pour résoudre ce problème est une « solution technique » par laquelle « il est possible de revoir les accords de concessions, les conditions de gestion de la forêt et les procédures, pour incorporer les utilisations de la forêt par les communautés et accroître les avantages qu’elles peuvent tirer des concessions forestières ».

Cependant, en pratique, le système des concessions, surtout en Afrique, s’est avéré obstinément résistant à toute solution technique de ce type. Comme Angelsen et Wunder notaient dans leur étude pour le CIFOR, de façon générale, les pauvres n’ont pas profité de l’industrie du bois, parce que « les caractéristiques fondamentales de la plantation, de l’abattage et de la transformation des arbres et du bois (et certains aspects des arbres en tant que bien) sont « anti-pauvres » en ce qu’ils nécessitent un capital, des compétences, des droits fonciers, des technologies, des systèmes de production et des échelles de temps qui défavorisent les pauvres ».³⁴⁷

En fait, il y a des raisons de penser que l’industrie du bois est anti-pauvre par nature : « Sans être un aspect déterminant, une économie construite autour d’un secteur de production du bois dominant, n’est pas susceptible d’être particulièrement avantageuse pour les pauvres ».³⁴⁸ Les auteurs poursuivent « l’argent du bois revient dans les mains d’une poignée de sociétés, et des groupes d’intérêts avec lesquelles elles sont alliées ».³⁴⁹ Ceci peut avoir la conséquence suivante, abordée ailleurs dans ce rapport (voir chapitre 1) : « les profits élevés tirés du bois peuvent également encourager la corruption, ce qui peut compromettre l’intégrité des institutions nationales » et avoir un effet négatif plus large sur les populations pauvres.³⁵⁰

Les auteurs de l’étude du CIFOR s’interrogent : « Quelle est la valeur du bois entre les mains des populations locales pauvres, avec le même pouvoir politique et accès au capital et aux marchés [que les oligopoles et monopoles] ? » Malheureusement, les auteurs ne peuvent pas répondre à cette question importante. De plus, comme cela est également abordé ailleurs dans ce rapport, tant que les institutions forestières se focalisent sur l’exploitation lucrative et anti-pauvre du bois, elles ne sont pas bien pourvues ou enclines pour développer des initiatives forestières pro pauvres, telles que la foresterie communautaire.

Tout indique que ni les gouvernements ni le secteur privé n’ont réinvesti une part importante des rentes forestières dans des initiatives favorables au développement. Aucun preuve empirique dans le monde, et encore moins dans le Bassin du Congo, ne révèle que le secteur forestier en contribuant à la croissance économique nationale a des effets positifs sur toutes les couches sociales. Il a également été noté que l’industrie du bois peut contribuer à la destruction des PFNL, qui aident ceux qui sont déjà pauvres à ne pas tomber dans la pauvreté.

³⁴⁶ Gray, J. (2000) Forest Concessions: experience from countries around the world. IUFRO international symposium, integrated management of neotropical rain forests by industries and communities, Belem, Brazil;³⁴⁷ Angelsen & Wunder (2003) op.cit;³⁴⁸ Angelsen & Wunder (2003) op.cit;³⁴⁹ Angelsen & Wunder (2003) op.cit;³⁵⁰ Angelsen & Wunder (2003) op.cit.

Dans l'ensemble, tout ceci suggère qu'il n'existe aucune preuve crédible justifiant la logique économique putative sur laquelle s'appuie les organisations telles que la Banque Mondiale pour développer les industries du bois dans le Bassin du Congo et ailleurs comme moyen de réduire la pauvreté.

Comme l'ont fait remarquer la FAO et le Ministère britannique du développement (Department for International Development DfID) :

« Une approche axée sur les populations peut accroître encore l'impact des forêts et des arbres dans la lutte contre la pauvreté. Il est nécessaire d'éliminer les barrières qui empêchent les forêts et les arbres de contribuer aux moyens d'existence des pauvres, et d'aider les nouvelles initiatives ».

³⁵¹

A présent, la « barrière » la plus importante dans le Bassin du Congo semblerait être le système des concessions d'exploitation forestière et les institutions médiocres qui l'entretiennent.

³⁵¹ FAO (2001) op.cit.

CHAPITRE 6 – LES EFFETS DE L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE SUR LA DIVERSITÉ ÉCOLOGIQUE

Le chapitre 6 décrit l'impact écologique de l'exploitation industrielle et certaines des mesures possibles pour le minimiser. L'article 6.1 fournit une vue d'ensemble des principales conséquences écologiques de l'exploitation industrielle : perturbation du couvert forestier, érosion du sol, pollution et déclin de la biodiversité.

Il existe des techniques pour amoindrir ces répercussions par exemple, l'exploitation à faible impact, décrite par Sylvain Angerand dans l'article 6.3 mais celles-ci sont rarement mises en oeuvre. Par conséquent, bien que des principes écologiques soient inclus dans les programmes forestiers nationaux, la réalité sur le terrain est souvent très différente, comme le montre James Mayers dans le cas du Mozambique.



Les populations forestières dépendent étroitement des produits forestiers non ligneux pour assurer leur subsistance : un facteur ignoré dans le modèle des concessions d'exploitation industrielles. Jan Thomas Odegard

6.1 IMPACTS ÉCOLOGIQUES DE L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE

LOUISE RODGERS, RAINFOREST FOUNDATION, ROYAUME-UNI & LAURA SOMERVILLE, FORESTS MONITOR, ROYAUME-UNI

La biodiversité est aujourd'hui fortement menacée par la perte et la dégradation des forêts. Les dernières décennies ont vu l'approche de la gestion forestière de l'industrie du bois mener à l'exploitation des forêts tropicales. Alors que les forêts africaines, rendue de plus en plus accessibles, subissent des dégradations préoccupantes, l'attention régionale est désormais tournée vers la RDC, dont les forêts restent encore relativement intactes.

Le Bassin du Congo couvre 4,1 millions de kilomètre carré et sa population est estimée à 74 millions. La DRC représente, à elle seule, 57 % de la superficie de la région et 68% de la population totale.³⁵² Ce pays est donc un enjeu majeur pour l'avenir des forêts tropicales africaines et une priorité pour les efforts visant à réduire les impacts écologiques de l'industrie forestière et promouvoir la mise en place d'un système de gestion durable de ses forêts.

Cet article présente les principaux impacts écologiques de l'exploitation forestière industrielle. Quatre types d'impacts écologiques sont analysés : la perturbation de la canopée, l'érosion des sols, la pollution et la biodiversité. Des solutions possibles sont présentées qui visent à réduire l'impact des activités d'exploitation forestière de manière significative.

Perturbation de la canopée et modification de l'usage des sols

L'un des premiers effets de l'extraction forestière est la perturbation de la canopée. La pénétration de la lumière dans la canopée,

comme conséquence de l'exploitation, entraîne des changements significatifs dans le microclimat et l'assèchement des sols. L'ouverture de la canopée a pour conséquence de favoriser les départs de feu, et entraîne un changement à long terme de la composition des espèces. En effet, ces zones sont ensuite occupées par des forêts secondaires ou utilisées pour l'agriculture.³⁵³

En ouvrant la canopée, l'exploitation forestière augmente non seulement les risques de feu mais entraîne également des dégâts plus importants quand des feux se déclenchent. Des recherches dans différents sites de l'Amazonie ont démontré que l'exploitation sélective du bois augmentait la dissémination de feuilles et de branches, facteurs favorisant les départs de feux en comparaison avec des zones non-exploitées, et entraînait une mortalité plus élevée des arbres.³⁵⁴

De même, ces ouvertures favorisent l'empiètement par l'agriculture.³⁵⁵ Ouvriers, paysans sans terre et migrants opportunistes développent des activités agricoles dont une partie sert au commerce et l'autre partie à leurs besoins de subsistance. Ces activités mènent souvent à une conversion rapide des forêts en concessions agricoles. Ces modifications d'usage du sol bouleversent l'équilibre sensible des nutriments présents dans les sols des forêts tropicales. L'érosion, comme résultat direct de ces pratiques, est ainsi aggravée et la productivité des sols réduite, rendant l'agriculture et la réhabilitation des forêts plus difficiles pour l'avenir.³⁵⁶ Et en l'absence d'utilisation de fertilisants coûteux et dommageables pour l'environnement, la terre ne reste productive que durant trois ans en moyenne. Elle est ensuite abandonnée en l'état.

³⁵² Ruiz Perez, M. et al. (2005) Logging in the Congo Basin: a multi country characterization of timber companies. *Forest Ecology and Management* 214: 221-236; ³⁵³ Lapuyade, S. et al. (2000) Etude d'impact social et environnemental de l'exploitation forestière dans la concession de la compagnie forestière du Cameroun (C.F.C), Province de L'Est, Cameroun. Avril 2000. *Forests Monitor*; ³⁵⁴ Holdsworth, A. & Uhl, C. (1997) Fire in Amazonian Selectively Logged Rain Forests and the Potential for Fire Reduction. *Ecological Applications* 7(2): 713-725; ³⁵⁵ Lanly, J. P. (2003) Deforestation and Forest Degradation Factors. FAO, Italy; ³⁵⁶ Kobayashi, S. (2004) Landscape rehabilitation of degraded tropical forest ecosystems. Case Study of the CIFOR/Japan project in Indonesia and Peru. *Forest Ecology and Management* 201: 13-22

L'érosion des sols

L'érosion des sols est souvent un phénomène naturel. L'effet du vent et/ou l'écoulement des eaux de pluies provoquent une dégradation de la surface des sols. Toutefois, les principales causes de l'érosion des sols dans les concessions sont la construction des routes, les passages des grumiers et la pression des pneus « les routes d'exploitation mènent à plus d'érosion et produisent plus de sédiments que les aires exploitées ». ³⁵⁷ Les processus d'opération contribuent également à aggraver le phénomène d'érosion. Les concessions orientées vers l'export du bois sur le marché international investissent dans des équipements lourds. Les essences à forte valeur commerciale imposent des équipements dont les effets sur l'environnement sont particulièrement néfastes. L'écoulement de la surface des sols dans les rivières et les ruisseaux entraîne une réduction de la quantité de lumière disponible dans la faune et la flore aquatique. ³⁵⁸ Il a été calculé que 0,5 kilomètre de route par kilomètre carré de forêt sont suffisants pour provoquer un engorgement des rivières et une diminution conséquente des ressources halieutiques. ³⁵⁹

La pollution

La pollution générée par l'extraction forestière dans la région tropicale humide prend deux formes principales : la pollution aquatique et la pollution sonore. La pollution de l'eau prend la forme de dépôts ou sédiments et de fuites chimiques. Les produits utilisés pour le traitement des bois se diluent dans les eaux lorsque celui-ci est transporté par les rivières jusqu'aux ports. ³⁶⁰ Les produits chimiques retrouvés dans les concessions au Cameroun, au Gabon et au Kenya incluent le CCA, Creosote, PAP, BFCA et le TBT. ³⁶¹ Tous ces produits sont bien connus pour leur toxicité et leurs effets néfastes sur l'environnement. ³⁶²

Le bruit et la pollution atmosphérique créés par la coupe des arbres, les sites de traitement du bois et le transport sont autant d'éléments qui effraient la majorité des grands mammifères et de nombreuses espèces d'oiseaux et qui ont pour effet de réduire la richesse de la faune. ³⁶³

Changement de la composition des espèces

La flore

De nombreux facteurs mènent à la réduction de la biodiversité à l'intérieur des concessions forestières. Mais la destruction des habitats est l'une des principales menaces touchant la flore. La région Lobaye au Cameroun, un exemple d'exploitation intensive, témoigne d'un déclin drastique de sa faune. L'intérêt porté sur les essences à haute valeur commerciale mène à des situations où des arbres de plus en plus jeunes sont coupés et la coupe d'arbres matures détruit les essences les plus reproductives de la forêt. Lors d'une évaluation d'impact environnemental menée dans la concession d'une compagnie forestière camerounaise, il a été découvert que plus de 76% des arbres exploités sont des espèces menacées. ³⁶⁴ Ce constat incluait l'Assamela/Afrormosia (*Pericopsis elata*) qui figure parmi la liste de CITES Appendix I et est classé par l'IUCN comme faisant partie des espèces menacées. ³⁶⁵

La faune

La consommation de viande de brousse par les travailleurs migrants représente une demande en protéine qui n'est pas source nutritionnelle durable. Une étude conduite en 1999 dans un camp d'exploitation de 648 personnes en RDC a démontré que le nombre d'animaux chassés s'est élevé à 8251 individus, équivalent à 124 tonnes de viande sauvage. ³⁶⁶ Non seulement cette quantité d'animaux chassés mène à une

³⁵⁷ Alexander, L. & R. Forman (1998) Roads and their major ecological effects. *Annual Review of Ecology and Systematics* 29: 207-31; ³⁵⁸ Alexander & Forman (1998) op.cit.; ³⁵⁹ Wilkie, D. et al. (2000) Roads, Development and Conservation in the Congo Basin. *Conservation Biology* 14(6): 1614-22; ³⁶⁰ CIAJE (2000) Impacts des Activités des Compagnies Forestières Européennes sur les Populations locales et l'environnement - Gabon; ³⁶¹ CCA = Chromated Copper Arsenate; BFCA = boron fluoride chromium arsenic; TBT = tributyltin; ³⁶² Venkatasamy, R. (2004) Wood preserving chemicals in Kenya: health and environmental issues. Department of Wood Science, Moi University, Kenya. Paper presented at The Environmental Impacts of Preservative Treated Wood Conference, 8-11 February, 2004, Orlando, Florida; ³⁶³ Lapuyade et al. (2000) op.cit.; ³⁶⁴ Lapuyade et al. (2000) op.cit.; ³⁶⁵ IUCN (2004) 2004 IUCN Red List of Threatened Species; ³⁶⁶ Robinson, J.G. et al. (1999) Wildlife harvest in logged tropical forests. *Science* 284(5414): 595-596

extinction locale des espèces, mais en plus les mammifères pris comme cibles par les chasseurs, jouent un rôle majeur dans la régénération de la forêt à travers la dispersion des graines.³⁶⁷ Ainsi, la seule présence des opérations d'exploitation industrielle dans les forêts et la consommation de viande de brousse empêche le déroulement naturel des processus écologiques.

Toutefois, l'impact le plus important de l'exploitation forestière sur la faune est causé par la construction de routes qui rendent accessibles certaines zones jusque-là isolées. Chaque année, ces réseaux créés pour établir un lien entre les forêts primaires et le système routier national augmentent.³⁶⁸ L'accès croissant à des forêts jusque là isolées conduit à de meilleures retombées économiques. Dans le Bassin du Congo, la construction des routes a permis de passer d'un voyage de trois jours de chasse en un jour seulement.³⁶⁹ Aussi, ces réseaux forment également des barrières pour les déplacements de certains mammifères. Ils mènent à des situations d'isolement de ces espèces tout en les rendant vulnérables à la chasse.

Ainsi, la fragmentation des espaces forestiers a pour effet d'aggraver « le déclin de la biomasse, la structure des communautés change, les invasions d'insectes se multiplient et la disparition des espèces augmente de manière inquiétante ».³⁷⁰

Proposition de solutions

L'exploitation forestière à faible impact est généralement comprise comme une solution technique à la perturbation de la canopée. Cette technique sera d'ailleurs discutée dans l'article suivant. Toutefois, il apparaît clair que le défi lié à réduire de la vulnérabilité des forêts aux dépôts de feu, comme résultat de l'exploitation industrielle, n'est pas encore trouvé.

Il apparaît beaucoup plus efficace d'un point de vue écologique et financier de mettre en œuvre des mesures préventives, plutôt que de réhabiliter les sols suite à des opérations d'exploitation.³⁷¹ Une mesure ayant fait ses preuves est l'inflation rapide des pneus. La réduction de la pression des pneus réduit l'érosion des sols liée aux passages des grumiers. Cette méthode permet une meilleure répartition de la charge et de la pression sur une plus grande surface, et elle a montré une réduction significative des particules liées à l'érosion des sols entre 54% et 84%.³⁷² Le CIFOR a produit des indicateurs et des lignes directrices pour minimiser l'érosion durant les opérations d'exploitation, malheureusement malgré l'adoption de ces mesures, celles-ci n'ont jamais été mises en œuvre par l'industrie.

Les pollutions sonores et atmosphériques ne semblent pas être les préoccupations principales des exploitants industriels. Il est nécessaire de développer la recherche pour définir quels sont les produits chimiques non néfastes pour l'environnement, et utilisables pour le traitement du bois.

Concernant les problèmes liés à la viande de brousse, quatre points d'entrée ont été identifiés : les chasseurs, les consommateurs, les commerçants et l'industrie du bois. Les exploitants ont un rôle majeur à jouer en interdisant la chasse de viande de brousse dans leurs concessions ou en fournissant des sources alternatives de protéines aux ouvriers et à leur famille. Le succès de chaque approche dépendra des circonstances locales mais aucune n'a encore démontré son succès.³⁷³ Il est difficile d'agir car quand des villes ou camps forestiers sont créés, on peu difficilement empêcher les gens d'y migrer et ces populations iront inévitablement chasser. Aussi l'exploitation forestière entraîne forcément l'augmentation des activités de chasse.

³⁶⁷ Chapin, F.S. et al. (2002) Principles of Terrestrial Ecosystem Ecology. Springer, New York.;³⁶⁸ Robinson et al. (1999) op.cit.;³⁶⁹ Wilkie et al. (2000) op.cit.;³⁷⁰ Wilkie et al. (2000) op.cit.;³⁷¹ Asdak, C. et al. (2003) Factors affecting runoff and soil erosion: plot level soil loss monitoring for assessing sustainability of forest management. Forest Ecology and Management: 180: 361-74, 2003; ITTO (2005) Technical Series 23;³⁷² Brown, C. & J. Sessions (1996) Variable tire pressures for tropical forests? "Synthesis of Concepts and Applications" FAO Engineering and Technology 3;³⁷³ Bowen Jones, E. et al. (2002) Assessment of the solution orientated research needed to promote a more sustainable bushmeat trade in Central West Africa. DEFRA, UK.

Conclusion

Malheureusement, l'application générale de solutions techniques pour réduire l'impact écologique des concessions d'exploitation forestière industrielles et leurs opérations associées dans le Bassin du Congo n'est pas probable. La plupart des impacts restent dus au manque de mise en oeuvre des solutions techniques, l'exclusion des populations locales de l'allocation des concessions forestières et des processus de planification, le manque de mise en application des réglementations environnementales et des plans d'aménagement obligatoires pour les concessions d'exploitation à grande échelle. Le simple fait est que les sociétés d'exploitation n'ont pas la motivation ni les gouvernements les ressources à leur disposition pour mettre les réglementations en application.

Recommandations

Fournir des motivations aux populations locales pour continuer leurs pratiques traditionnelles de gestion forestière en reconnaissant leurs droits fonciers traditionnels et simultanément adresser les questions de développement à travers des voies alternatives à l'exploitation industrielle.

Une participation des communautés dans la production de cartes sur l'usage écologique des sols devrait être organisée avant l'allocation de concessions

Les sites d'exploitation devraient être construits en suivant les normes écologiques. Les concessionnaires et dirigeants des industries associées basées dans la forêt devraient être obligés de fournir des logements adéquats, des moyens sanitaires et autres facilités pour réduire l'impact environnemental des sites

L'utilisation des sols et les critères pour mettre sur carte les rivières devraient être appliqués lors de l'allocation de l'utilisation des sols et la construction des routes.

Quand les concessions ont déjà été allouées :

Les lois existantes et procédures contractuelles qui fournissent les solutions techniques devraient être appliquées

Les programmes communautaires de protéines et les campagnes pour le contrôle des espèces en danger et la consommation de la viande de brousse devraient être mis en oeuvre.

Les réglementations concernant la limitation des espèces et l'âge des arbres abattus devraient être mises en application

Des barrières de protection de toutes les routes devraient être installées et le gonflement variable de pneus utilisé par tous les camions de transport du bois

6.2 LA STABILITÉ ÉCOLOGIQUE DU SYSTÈME DE CONCESSION REFLÉTÉE DANS LES PROGRAMMES FORESTIERS NATIONAUX

JAMES MAYERS, IIED, ROYAUME-UNI

Alors que les populations utilisent et ont un impact sur les produits et services des écosystèmes, tout indique qu'une approche « de gestion adaptative » est nécessaire pour maintenir la résilience écologique. Si l'exploitation commerciale du bois doit y jouer un rôle, elle doit être intégrée dans les cadres de gouvernance en développement et inclure les conditions dont dépend la survie écologique.

L'attention internationale se porte sur deux systèmes de gouvernance dans les pays en développement ; tous deux tendant vers une intégration des priorités écologiques, sociales et économiques au niveau national. D'abord, les nations se sont engagées dans les *Stratégies nationales de développement durable* au Sommet de la Terre en 1992. Cet engagement a été réitéré dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Cependant, il existe peu de stratégies nationales de développement durable, bien que quelques guides développés plus récemment portent sur les expériences existantes et les leçons à en tirer.³⁷⁴ Ensuite, les *Stratégies de lutte contre la pauvreté* initialement requises par le FMI et la Banque mondiale comme base pour l'obtention d'un allègement de la dette, ont été requises par tous les pays soutenus par l'Association Internationale de Développement depuis juillet 2002. Les bailleurs bilatéraux ayant également progressivement souscrit à ces stratégies, les ont fait émerger comme déterminant central de l'agenda de développement dans plusieurs pays. Mais la reconnaissance des forêts comme atout de développement n'a jusqu'à maintenant reçu que très peu de reconnaissance dans le processus.³⁷⁵

La durabilité écologique est intégrée dans les stratégies nationales de développement durable ainsi que dans celles de réduction de la pauvreté. Jusqu'à présent, la mise en oeuvre

du système de concessions a été en contradiction avec ces objectifs, comme le démontre l'étude de cas du Mozambique, voir Encadré 1.

Dans nombre de pays d'Afrique centrale, les politiques forestières ont été formulées à travers les Programmes Forestiers Nationaux (PFN) dont l'un des objectifs déclarés est la conservation. Les PFN sont fortement promus étant entendu qu'ils suivent une approche dirigée au niveau national, plutôt qu'une formule internationale dans le style de l'ancien Plan d'Action Forêts Tropicales.³⁷⁶ Développée par le Conseil international en foresterie, groupe informel de conseillers forestiers des agences d'aide au développement, la notion de PFN a été adoptée par la FAO,³⁷⁷ puis validée par le Panel Intergouvernemental des Forêts.

Le plan d'actions du fragile Forum des Nations Unies sur les forêts engage les pays à mener des PFN.³⁷⁸ De ce fait, tous les pays ayant pris part au dialogue porté par les Nations Unies sur les politiques forestières, ont adopté les conditions pour un programme forestier national. Il s'agit d'une loi internationale « souple » s'appuyant sur le consensus.

Le concept de PFN actuellement promu au niveau international³⁷⁹ met l'accent sur les points suivants :

- Engagement multi-acteurs dans les processus décisionnels liés à la gestion des forêts ;
- Moyens de coopération, coordination, et partenariat ;
- Garantie d'accès et droits d'usage ;
- Recherche et savoir traditionnel ;
- Systèmes d'Information Géographique (SIG) en foresterie ;

³⁷⁴ OECD & UNDP (2002) Sustainable Development Strategies: a resource book. Dalal Clayton, B. & S. Bass (Eds.) Earthscan, London.;³⁷⁵ Oksanen, T. & C. Mersmann (2002) Forests in Poverty Reduction Strategies: An assessment of PRSP processes in Sub Saharan Africa. In: Oksanen, T. et al. (Eds) (2003) Forests in Poverty Reduction Strategies: Capturing the Potential. European Forestry Institute Proceedings 47, Joensuu, Finland.;³⁷⁶ FAO (2005) National Forest Programmes; UNFF (2002) Report of the Secretary General on National Forest Programmes.;³⁷⁷ FAO (1996) Formulation, execution and revision of national forest programmes: Basic principles and operational guidelines. FAO, Rome.;³⁷⁸ UNFF (2002) op.cit.;³⁷⁹ FAO (2005) op.cit.; World Bank (2002) A revised forest strategy for the World Bank Group. 31 October 2002. World Bank, Washington, D.C.

- Etude et politique sur les causes de la déforestation et de dégradation des ressources;
- Intégration de la conservation et de l'utilisation durable, avec des mesures particulières pour les forêts sensibles d'un point de vue environnemental et pour prendre en compte le faible couvert forestier;
- Codes de conduite pour le secteur privé;
- Suivi, évaluation, et rapport sur les PFN et autres engagements internationaux.

Peu de PFN contemporains, voire aucun, ont réussi à mettre en place des systèmes optimaux pour tous les points ci-dessus. Le Malawi, l'Ouganda, la Tanzanie, le Brésil, le Costa Rica, le Guatemala, la Colombie, le Vietnam, l'Inde, la Finlande, l'Allemagne et l'Australie semblent être les leaders.³⁸⁰ Il est néanmoins trop tôt pour y voir des résultats significatifs. Beaucoup de PFN sont considérés comme bloqués dans leur mise en œuvre car les pays ne possèdent pas les capacités financières, humaines et institutionnelles nécessaires et ne disposent pas non plus des politiques et des mécanismes adéquats de coordination institutionnelle et de participation publique.³⁸¹ Ainsi, il n'est pas surprenant que le large consensus concernant le besoin de mettre en place des processus « holistiques d'initiative nationale » ne trouve pas à se réaliser.

Encadré 1 : Mozambique – Malgré une bonne Stratégie de lutte contre la pauvreté et un programme sectoriel, le système de concessions forestières est hors de contrôle.³⁸²

Le Mozambique a des ressources forestières de haute valeur, et une forte pauvreté. Le développement d'une macro-politique dans le

pays a reçu beaucoup d'attention ces dernières années. Un Plan d'Action national pour la Réduction de la Pauvreté Absolue (PARPA) est en place, qui met l'accent sur le développement participatif des ressources forestières et fauniques du pays. Le PARPA est bien intégré dans le Programme National d'Agriculture, qui inclut une stratégie de développement des secteurs ruraux et forestiers, et comporte beaucoup d'éléments de ce qui constituerait un programme forestier national dans d'autres pays. Ces deux programmes ont reçu un soutien substantiel de la part d'institutions nationales et de bailleurs internationaux.

Selon ces programmes, le système de concessions forestières est censé remplacer l'ancien système chaotique de licences forestières. Les concessions sont allouées pour 50 ans sur des zones de 10.000 à plus de 100.000 ha. Les concessionnaires sont censés créer des usines de transformation et élaborer des plans d'aménagement d'une grande complexité. Sur 98 concessions approuvées (2001-2005), 46 plans de gestion ont été soumis, dont seulement 28 ont été approuvés avant juin 2005.

En pratique, le système de concessions forestières au Mozambique fait peu pour le maintien des écosystèmes, l'augmentation du niveau de vie local ou les caisses de l'Etat. Seuls quelques concessionnaires ont la capacité et la volonté de pratiquer une foresterie considérée comme durable, et seulement 10 personnes dans tout le pays ont reçu l'approbation nécessaire pour développer les plans de gestion complexes requis par la loi. Le commerce est profitable et les concessionnaires souhaitent que la situation reste inchangée. De même, il existe des intérêts significatifs, aux niveaux provinciaux et nationaux, à maintenir les blocages actuels du système bureaucratique. Pendant ce temps, seules de faibles capacités à transformer le bois se développent, les exportations de grumes vers

³⁸⁰ Bird, N. (2002) National Forest Programmes. Key Sheets for Sustainable Livelihoods No.17. ODI, London; European Tropical Forest Research Network (2004) National Forest Programmes. EFRN News 41 42/04; Humphreys, D. (Ed.) (2005) National Forest Programmes in a Pan European Context, Earthscan, London; Mayers, J. et al. (2001) Forestry tactics: lessons learned from Malawi's National Forestry Programme. Policy that works for forests and people series No.11. IIED, London; Savenije, H. (2000) National Forest Programmes: From political concept to practical instrument in developing countries. Theme Studies Series 3, Forests, Forestry and Biological Diversity Support Group, Wageningen, Netherlands; Thornber, K. (2001) NFPS: Agent or Product of Institutional Change? Unpublished draft. <http://www.fao.org/forestry/foris/>; ³⁸¹ FAO (2005) op.cit.; ³⁸² Johnstone, R. et al. (2005) Forestry legislation in Mozambique: compliance and the impact on forest communities. Terra Firma, Maputo & IIED, London; Norjamaki (2006) Pers. comm.

la Chine sont devenues la norme, et la vaste majorité de l'exploitation continue sous de simples licences dont des centaines d'opérateurs sont titulaires. Ceux-ci vendent le bois à de plus grands acheteurs, y compris les concessionnaires qui remplissent leurs quotas et répondent à la demande de cette manière.

On peut donc en conclure que des cadres de planification bien intentionnés et intégrés peuvent avoir des conséquences perverses sur le terrain s'ils ne sont pas suivis de près. Des attentes inappropriées du gouvernement concernant l'investissement, la complexité excessive de la gestion des concessions dans un contexte de faibles capacités et de systèmes interdépendants, ont mené à une situation où le contrôle et les bénéfices locaux du système de concessions au Mozambique, sont négligeables.

L'expérience au Mozambique et ailleurs, suggère qu'il est futile de tenter de réformer tout un secteur à la fois. Mais si des progrès préalables concernant la politique et les capacités de sa mise en œuvre ne sont pas obtenus, les résultats seront insignifiants et cela pourrait mener à des conséquences perverses. Même si la politique forestière, sous la forme de programmes nationaux forestiers ou agricoles, permet une stabilité écologique sur le papier, dans la réalité les objectifs écologiques sont sacrifiés à un système de concessions pour un gain financier à court-terme.

6.3 DURABILITÉ ÉCOLOGIQUE : LA MÉTHODE D'EXPLOITATION À IMPACT RÉDUIT

SYLVAIN ANGERAND, LES AMIS DE LA TERRE, FRANCE

Les années 50 ont marqué un tournant majeur dans l'exploitation des forêts tropicales. Le boom économique de la période d'après guerre a, en effet, permis le développement des techniques d'exploitation industrielles du bois, provoquant ainsi une intensification de l'exploitation forestière dans le monde.

Les deux décennies précédentes ont vu émerger de très nombreuses initiatives pour définir et promouvoir une gestion durable des forêts. En 1992, lors de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio et suite à de nombreuses études scientifiques, il est devenu clair aux yeux de tous que la mécanisation lourde de l'exploitation forestière est source de dégradations importantes des sols et des peuplements résiduels. A la même époque, les premières études sur l'exploitation à faible impact ou à impact réduit (EIR) sont publiées et apparaissent comme une véritable « bouée de sauvetage » pour les entreprises forestières accusées de déforestation.

La méthode EIR se distingue de l'exploitation conventionnelle dans la mesure où elle définit les nouveaux concepts et techniques d'organisation et de planification de l'extraction forestière, dont les objectifs principaux sont d'une part, la réduction des dommages occasionnés à l'environnement et d'autre part, l'amélioration de l'efficacité des opérations.³⁸³ Aussi, comme le remarquent Van der Hout et Van Leersum, l'adjectif « réduction » sous-tend une comparaison entre deux modèles, dont le plus répandu est l'exploitation conventionnelle, aujourd'hui bien connue pour les dommages qu'il occasionne. Quant à l'adjectif « faible », il reste à démontrer que la méthode EIR est une solution efficace permettant d'espérer une exploitation respectueuse de l'environnement et des principes de gestion durable. C'est à cette question que nous tenterons de répondre dans ce présent article.

Définir la méthode d'exploitation à impact réduit : une rationalisation des activités industrielles

Le réveil de la communauté internationale devant la dégradation alarmante des forêts tropicales et vingt ans d'inefficacité des initiatives visant la gestion durable des forêts³⁸⁴ explique en grande partie l'émergence du concept d'exploitation à impact réduit. La modernisation et la multiplication des études dans ces domaines ont permis de dégager de nouvelles techniques d'exploitation permettant une rationalisation de l'exploitation des espaces forestiers. La méthode EIR est généralement caractérisée par :

- une planification d'un cycle de coupe de minimum 20 ans;
- une extraction n'excédant pas le tiers de la zone de coupe;
- l'élaboration d'un inventaire préalable aux opérations;
- la construction de routes préalable à l'extraction;
- une programmation, s'il y a lieu, de la coupe de liane dans les deux ans précédant la coupe ;
- une planification comprenant le marquage des arbres destinés à la coupe, la direction à leur donner lors des opérations et une rationalisation de la longueur des pistes de débardage ;
- le stockage des arbres dans des parcs à bois de taille minimale ;
- la nécessité d'opérer dans des conditions favorables à la coupe (ex. Sols secs) ;
- la formation des travailleurs et superviseurs leur permettant d'agir contre

³⁸³ Van der Hout, P., & G.J.R. Van Leersum (1998) Reduced impact logging: a global panacea? Comparison of two logging studies. Tropenbos Foundation, Wageningen.

³⁸⁴ Rice et al. (2001) Sustainable forest management, a review of conventional wisdom. Advances in Applied Biodiversity Science, No.3.

certain impacts négatifs, de limiter au maximum les dommages liés aux résidus de bois et à réhabiliter les sites après les opérations d'extraction ;

- une qualification adéquate du personnel leur permettant d'établir une évaluation postérieure à l'exploitation.³⁸⁵

Cette méthode a reçu un écho favorable notamment auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui, en 1996, a publié un Code modèle des pratiques d'exploitation forestière.³⁸⁶

De nombreuses études ont démontré les bienfaits que pouvait apporter la méthode EIR dans le cadre de l'exploitation industrielle des forêts, et rationaliser les opérations d'extraction du bois apparaît aux yeux de tous, l'objectif prioritaire à atteindre. A titre d'exemple, une étude menée dans le cadre du Bulunga Research Forest Project, conduit par le CIFOR dans la province de Kalimantan Est (Indonésie), a comparé l'impact sur la structure forestière des techniques d'exploitation conventionnelles avec celui des techniques d'exploitation à faible impact. L'étude conclut que les techniques EIR ont permis une réduction de 33% des dégâts totaux par rapport à une exploitation conventionnelle. Les résultats de l'étude sont repris dans le tableau ci-après.

Table 1 : Impacts comparés de l'exploitation conventionnelle (CNV) et de l'exploitation à faible impact (EFI).³⁸⁷

	RIL	CL	Reduction (%)
Total damage (% of initial tree density)	34	51	-33
Mortality (% of initial tree density)	13	25	-48
Injuries	21	26	-19
Surface area affected (m2 per m3 of timber extracted)	8,6	18,6	-53
Total width of main roads (m)	6,3	8,3	-25
Total width of secondary roads (m)	5,4	7	-23
Total length of skid trails	9090	17301	-47
Canopy gap along main roads (%)	35,3	49,2	-28
Canopy gap along secondary roads (%)	26,8	40,3	-33

La méthode de l'exploitation dite à « faible impact » est avant tout une réponse technique visant à rationaliser l'exploitation industrielle des forêts. Même s'il apparaît aujourd'hui évident que la généralisation des méthodes EIR permettraient d'éliminer certains impacts négatifs sur la structure des forêts, toutefois, considérer ces méthodes comme des solutions majeures à l'exploitation industrielle apparaît très vite limité.

Les limites des techniques EIR

Les dégâts sur le peuplement résiduel sont davantage liés à l'intensité de l'exploitation qu'aux méthodes d'exploitation

L'exploitation forestière en Afrique centrale est souvent décrite comme faiblement intensive en comparaison à l'exploitation en Amérique et en Asie du Sud Est.³⁸⁸ En effet, en Afrique centrale, la coupe représente une moyenne comprise entre un à trois arbres par hectare alors qu'en Amérique la moyenne se situe entre deux et cinq arbres par hectare, et en Asie du Sud Est entre six et vingt arbres par hectare. Ces différences s'expliquent par l'hyper sélectivité de l'exploitation en Afrique centrale qui se

³⁸⁵ FAO (2004) Reduced impact logging in tropical forests. Literature synthesis, analysis and prototype statistical framework, Forest Harvesting and Engineering Working Paper, FAO, Rome, November 2004.³⁸⁶ FAO (2004) Reduced impact logging in tropical forests. Literature synthesis, analysis and prototype statistical framework, Forest Harvesting and Engineering Working Paper, FAO, Rome, November 2004.³⁸⁷ Dykstra, D.P. & R. Heinrich (1996) FAO model code of forest harvesting practice. Italy, FAO.³⁸⁸ Chabbert, J. & H. Priyadi (2001) Exploitation à faible impact dans une forêt à Bornéo. Dans: Bois et forêts des tropiques, Cirad Forêts 269(3): 83.³⁸⁹ NASA LCLUC Program. An Integrated Forest Monitoring System for Central Africa. Final report. April 2003 2004. Principal Investigator, Dr. Nadine Laporte, The Woods Hole Research Center.

concentre sur une vingtaine d'essences à destination du marché international. Au Gabon, l'okoumé (*Aucoumea klaineana*) et l'ozigo (*Dacryodes buettneri*) représentent environ 65% des essences exportées.³⁸⁹ Or il a été montré que la surface dégradée par l'exploitation est exponentiellement proportionnelle au nombre de tiges prélevées.³⁹⁰ Les efforts mis en œuvre dans les concessions forestières dans le cadre de l'exploitation à faible impact se concentrent le plus souvent sur la planification des routes et des pistes de débardage et dans la formation aux techniques d'abattage directionnel mais ils sont insuffisants si un niveau maximum de bois à prélever n'est pas fixé lors de l'aménagement.³⁹¹ Cet aménagement étant pris en charge par l'exploitant, dont l'objectif est de répondre à la demande internationale en bois, ce niveau maximum de prélèvement n'est que rarement pris en compte. L'exploitation, même à impact réduit, peut entraîner d'importants dégâts lorsque les essences recherchées commercialement sont concentrées sur une faible surface (structure agrégative ou en bouquets).

Les techniques d'exploitation à impact réduit ne garantissent pas nécessairement une bonne régénération

Le principe fondamental de l'aménagement forestier en Afrique centrale est celui de Diamètre Minimum d'Exploitation (DME). Ce diamètre est fixé par les lois forestières pour chacune des espèces exploitées. Il est ainsi surprenant de constater que ces DME varient fortement d'un pays à l'autre pour la même essence. Par exemple, le DME de l'Azobé (*Lophira alata*) est fixé à 110 cm au Ghana, 100 cm au Cameroun, 90 cm au Liberia, 70 cm au Gabon et 60 cm en Côte d'Ivoire.³⁹² Pour que la forêt puisse se régénérer, le DME doit être supérieur au Diamètre Minimum de Fructification (DMF).³⁹³ Or même si l'exploitation

forestière se concentre sur quelques dizaines d'arbres, l'autécologie et la phénologie de ces essences restent très fragmentaires. Les diamètres minimaux de fructification, leurs variations et les dynamiques de dispersion des graines sont toujours inconnus pour de nombreuses essences exploitées.³⁹⁴ Pourtant une bonne connaissance du DMF apparaît être une condition indispensable à la régénération.³⁹⁵ Il apparaît donc que les DME ont davantage été définis en fonction des capacités techniques de l'industrie de transformation du bois. Ils ne tiennent pas compte des exigences écologiques et sylvicoles des essences exploitées.³⁹⁶

Pour faciliter la régénération et pallier l'insuffisance de connaissances sur les diamètres minimaux de fructification, la conservation d'un pourcentage de semenciers après exploitation est souvent considérée comme une solution efficace. Cependant, lorsque l'exploitant consent à conserver des semenciers après exploitation ce qui n'est pas toujours le cas, il s'agit le plus souvent d'arbres à faible valeur commerciale mal conformés.³⁹⁷ Si ces défauts ne sont pas liés à l'environnement mais à des caractéristiques génétiques particulières, l'exploitant risque de « sélectionner » génétiquement ces arbres avec un risque important de dérive génétique pour la régénération.

Par ailleurs, ce principe d'aménagement s'il présente le mérite d'être simple ne prend pas en compte les spécificités des essences: certains arbres peuvent se régénérer facilement dans une zone fortement perturbée malgré un faible nombre de semenciers (c'est le cas des héliophiles comme l'okoumé, *Aucoumea klaineana*³⁹⁸ ou l'obeché, *Triplochiton scleroxylon*³⁹⁹) alors que d'autres sont fortement déstabilisés par un « écrémage » important qui enlève presque 75% de semenciers (Moabi par exemple⁴⁰⁰). Par ailleurs, la dynamique des populations d'arbres à une échelle régionale

³⁸⁹ Lettre de l'ATIBT, Statistiques 2003, été 2004;³⁹⁰ Durrieu de Madron, L. et al. (1998) Les techniques d'exploitation à faible impact en forêt dense humide camerounaise. Série Forafri, Document 17. CIRAD;³⁹¹ Dupuy, B. (1998) Bases pour une sylviculture en forêt dense tropicale humide africaine. FORAFRI Project;³⁹² Palla, F. et al. (2002) Fiche Forafri Azobé, CIRAD;³⁹³ Le diamètre de fructification des arbres en forêts naturelles représente une donnée essentielle qui détermine leur capacité de reproduction. Un DME inférieur au diamètre auquel l'arbre fructifie abondamment risque de menacer la régénération des essences exploitées.³⁹⁴ Fargeot, C. et al. (2004) Réflexions sur l'aménagement des forêts de production dans le bassin du Congo. Bois et Forêts des Tropiques, 2004, N° 281;³⁹⁵ Durrieu de Madron et al. (2003) Fructification du sapelli par classe de diamètre en forêt naturelle en Centrafrique. Canopée 23, Janvier 2003.³⁹⁶ Sist, P. (2001) Why RIL won't work by minimum diameter cutting alone. Tropical Forest Update 11(2);³⁹⁷ Dupuy, B. (1998) Bases pour une sylviculture en forêt dense tropicale humide africaine. Projet FORAFRI;³⁹⁸ Brunck, F. et al. (1990) L'okoumé. CTFT, CIRAD, Paris;³⁹⁹ Palla et al. (2002) op.cit.;⁴⁰⁰ Debroux, L. (1998) L'aménagement des forêts tropicales fondé sur la gestion des populations d'arbres: l'exemple du moabi (*Baillonella toxisperma* Pierre) dans la forêt du Dja, Cameroun. Thèse de doctorat, Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux, Belgique.

n'est pas encore aujourd'hui prise en compte : ainsi, l'exploitation même à impact réduit, d'un arbre en limite de son aire de répartition alors que celle-ci est en train de se réduire (cas du moabi dans l'est du Cameroun) peut accélérer sa disparition locale. A l'inverse, il a été montré dans la région de l'Ituri en République Démocratique du Congo que la régénération des mahogany d'Afrique (sipo, *Entandrophragma utile* sapelli, *Entandrophragma cylindricum* et acajou d'Afrique, *Khaya anthothes*), qui nécessite un fort ensoleillement des plantules, était non pas favorisée par une exploitation sélective qui prélève l'essentiel des semenciers en n'ouvrant que des petites trouées pour la régénération mais plutôt par une culture sur brûlis en rotation, qui ouvre de grandes trouées, à proximité d'un massif forestier riche en semenciers.⁴⁰¹

Les techniques à « impact réduit » ne permettent pas nécessairement une exploitation à « faible impact ».

Même si de nombreuses études ont démontré l'efficacité des techniques EIR, la plupart d'entre elles tirent la conclusion que ces méthodes permettent une « meilleure » gestion des ressources forestières. Le terme « meilleures » implique une comparaison entre méthodes à impact réduit et méthodes conventionnelles. Cependant, même si ces techniques apparaissent indispensable quelle que soit le type d'exploitation, le bénéfice réel⁴⁰² que peut apporter l'EIR est encore bien méconnu. La comparaison systématique entre les pratiques conventionnelles et les pratiques EIR ne permettent pas d'affirmer si l'exploitation des ressources est durable ou non. Il est possible d'affirmer aujourd'hui que ces techniques permettent de réduire les dégâts causés à l'environnement mais parler d'impact « faible » n'est aucunement démontré et justifié.

Par ailleurs, si l'impact de l'exploitation forestière conventionnelle sur la faune et la flore est bien documenté, les études concernant l'impact des EIR sur la biodiversité demeurent encore rares⁴⁰³ et insuffisantes pour permettre d'affirmer que ces techniques sont une réponse suffisante aux préoccupations de durabilité écologique.

L'exploitation industrielle à impact réduit implique toujours l'ouverture de routes et de pistes d'exploitation, qui constituent des voies de pénétration pour les chasseurs. Des études ont d'ailleurs montré que ces techniques ne permettent pas de réduire de manière significative les effets négatifs de la chasse.⁴⁰⁴ La dissémination ou la pollinisation de nombreux arbres en forêts tropicales dépend des animaux (zoochorie) et notamment de la grande faune. C'est le cas des arbres produisant des gros fruits (ex. moabi) qui dépendent des éléphants ou des gorilles pour disséminer les graines contenues dans ces fruits sur de longues distances et ainsi permettre à l'espèce de survivre sur de vastes espaces. Or, aujourd'hui la disparition de la grande faune n'est pas intégrée de façon quantitative pour calculer les taux de régénération des arbres exploités.

La méthode EIR : Aménagement forestier ou planification de la récolte?

L'échec de l'aménagement forestier

La méthode EIR est une réponse technique à une question relevant du domaine de la politique forestière plus largement. Toute la question est de savoir si dans le cadre des politiques établissant des systèmes de concessions forestières, la généralisation des méthodes EIR permettrait d'atteindre une exploitation industrielle durable des forêts. Nombreux défenseurs de l'environnement dénoncent la non compatibilité entre rentabilité

⁴⁰¹ Makana, J.R. (2004) Ecology and sustainable management of African mahoganies and other selected timber species in northeastern Congo Basin, Democratic Republic of Congo. Thèse de doctorat, Université de Toronto; ⁴⁰² On entend par bénéfice réel, l'impact positif de l'EIR dans les domaines économique, écologique, social et voire culturel.; ⁴⁰³ Jonkers, W. (2002) Reduced impact logging in Sarawak, Guyana and Cameroon – the reasons behind differences in approach. Dans: Applying reduced impact logging to advance sustainable forest management, FAO, Bangkok.; ⁴⁰⁴ Jonkers, W. (2002) op.cit.

économique et gestion durable de l'environnement. Selon Hallé⁴⁰⁵ « il est temps d'admettre que l'exploitation durable des bois de la forêt tropicale est tout simplement impossible au niveau industriel. La rentabilité économique implique inéluctablement la destruction ». Ce constat vient du fait que ce qui est aujourd'hui qualifié d'aménagement forestier durable en Afrique centrale est davantage une planification de la récolte des bois plutôt qu'un plan de gestion qui intègre de manière équitable les aspects écologiques, sociaux et économiques.

A ce constat, la principale raison est structurelle : l'entreprise d'exploitation forestière est responsable de son aménagement. Confier ces deux rôles à une même entreprise comme c'est le cas en Afrique centrale, à l'exception peut être de la Centrafrique,⁴⁰⁶ oriente de fait l'aménagement forestier vers le besoin de l'exploitant forestier : la coupe de bois. Des pays comme le Cameroun, le Gabon ou la République du Congo appliquent une politique où l'exploitant a la charge, seul, de la production de son plan d'aménagement au sens technique et financier, « le rôle de l'Etat se limitant à la validation du document produit et au suivi et contrôle de sa mise en œuvre ».⁴⁰⁷ Les dimensions écologique et sociale de l'aménagement sont, quant à elles, reléguées au second plan. Cette situation explique pourquoi les méthodes d'exploitation à impact réduit, qui ne concernent que la récolte du bois, sont présentées par les industriels forestiers du bassin du Congo comme la pierre angulaire de la gestion durable en Afrique centrale.

Les freins à l'application des techniques EIR

Cette méthode demeure encore très marginale dans les concessions forestières de manière générale, et plus particulièrement dans le Bassin du Congo. Les exploitants montrent un désintérêt pour ces techniques et plusieurs

paramètres ont été dégagés :

- la perception que les systèmes de EIR sont plus coûteux que les méthodes conventionnelles;⁴⁰⁸
- les coûts directs et indirects associés au gaspillage du bois sont largement déconsidérés;
- le manque de personnel qualifié dans les méthodes de EIR;
- une marge de bénéfice élevée sera toujours préférée plutôt qu'une approche à long terme;
- les coûts relatifs au remplacement des machines et les coûts liés à la formation du personnel découragent;
- les prix des arbres peuvent être sous évalués;
- les réglementations environnementales ne sont pas toutes contraignantes⁴⁰⁹

Il apparaît donc clairement que la cohabitation entre les préoccupations environnementales et la quête du profit maximum des compagnies industrielles est difficile. L'EIR implique un investissement supplémentaire lié à la planification et la formation qui ne séduit pas les exploitants forestiers. Et en l'absence d'une réglementation stricte couplée à des méthodes de contrôles rigoureux des autorités locales, il est difficile d'envisager la généralisation de cette méthode.

⁴⁰⁵ Hallé, F. (2000) Le radeau des cimes. Lattès. p.56;⁴⁰⁶ La loi forestière de 1990 prévoit que les plans d'aménagement forestiers sont à la charge de l'Etat. Les exploitants sont tenus de composer en fonction de ce plan. Avec le soutien de l'Agence française de Développement, le Ministère de tutelle a pu se doter d'une cellule d'aménagement disposant des moyens techniques et humains pour animer la réflexion et encadrer les exploitants;⁴⁰⁷ Liabastre, T. & J.M. Borie Aménagement forestier en Centrafrique. http://www.cbfp.org/documents/rca/amenagement_rca.pdf;⁴⁰⁸ Putz, F. et al. (2000) Why poor logging practices persist in the tropics. *Conservation Biology* 14(4): 951-956;⁴⁰⁹ Holmes, T.P. et al. (2000) Financial Costs and Benefits of Reduced Impact Logging Relative to Conventional Logging in the Eastern Amazon. http://www.fs.fed.us/global/globe/amer/reports/tomholmes/Tom_Holmes_report.doc

Conclusion

Malgré les améliorations incontestables qu'apportent les méthodes d'exploitation à « faible impact », elles s'avèrent insuffisantes tant que l'aménagement des forêts sera confié à des exploitants forestiers dont l'objectif est de s'adapter aux besoins du marché international et à l'évolution de la demande. Le phénomène est global. Toutes les forêts du monde subissent le même sort. Le système actuel impose une pression effrénée sur les ressources forestières, qui doivent répondre aux besoins de l'industrie et à la demande globale. Les préoccupations de gestion durable des ressources forestières sont encore largement reléguées au second plan.

Le résultat de cette politique est que les méthodes d'exploitation à faible impact se sont réduites à des considérations de génie civil (optimisation des pistes, adaptation des engins lourds) sans pouvoir réellement intégrer des considérations écologiques et politiques. L'intensité actuelle de l'exploitation sur un nombre très limité d'espèces, dont on ne connaît que partiellement l'écologie, et le manque de données concernant l'impact de ces méthodes sur la biodiversité permettent de dire que promouvoir ces techniques comme rempart à l'exploitation durable apparaît très vite limité. Tant que les politiques privilégieront les intérêts économiques, il semble malheureusement difficile d'espérer voir naître des pratiques écologiques et durables.

Recommandations

Pour rééquilibrer l'aménagement forestier vers une meilleure intégration des contraintes écologiques et pour améliorer l'efficacité des méthodes d'exploitation à faible impact, nous proposons les recommandations suivantes :

- Déconnecter l'activité d'exploitation forestière de l'activité d'aménagement. L'aménagement des forêts devrait être de la responsabilité de l'Etat et des communautés locales.
- Encourager la recherche sur l'écologie des principales essences commercialisées et sur le fonctionnement de l'écosystème forestier dans son ensemble.
- Encourager, à volume de prélèvement constant, la diversification du nombre d'essences exploitées pour enrayer la surexploitation des arbres les plus demandés sur les marchés internationaux. Ces essences dites « secondaires » pourraient notamment être valorisées sur les marchés locaux ou nationaux.
- Imposer des minima de reconstitution élevés pour les essences les plus recherchées pour contrôler la surexploitation. Ce minimum pourrait varier de 50% à 80% selon l'écologie des essences exploitées.
- Obliger l'exploitant à assurer un niveau minimum de régénération après exploitation forestière. A l'instar de certains pays d'Amérique Centrale, l'Etat pourrait demander une caution avant que les travaux d'exploitation ne débutent et l'utiliser par exemple pour enrichir la forêt si l'exploitant n'a pas satisfait à ses obligations.

CHAPITRE 7 : CONCLUSIONS & RECOMMANDATIONS

Principales recommandations de la société civile congolaise

- Analyser la situation sur le terrain en RDC pour développer une politique appropriée. Ce défi a déjà été relevé en partie par la société civile congolaise qui a publié un premier rapport sur les titres forestiers en RDC.
- Que le renforcement des capacités des communautés locales par des personnes indépendantes soit une condition préliminaire à l'attribution de nouvelles concessions forestières ; ainsi que le renforcement des capacités techniques des acteurs étatiques (en autres, dans la mise en oeuvre de travaux participatifs impliquant les communautés forestières).
- Favoriser la consultation permanente et la participation effective des peuples autochtones pour la mise en place de mesures juridiques appropriées.
- Elaborer des plans de développement local, incluant la participation des communautés forestières, avant l'arrivée de tout acteur forestier.
- Mener une étude d'impact environnemental avant le mise en place d'un projet ou d'une activité de développement dans les régions forestières, en incluant la possibilité d'annulation d'un projet si l'étude démontre des impacts négatifs.
- Mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant et efficace, qui veillera à l'application des obligations sociales de l'exploitant, pouvant sanctionner les exploitants qui ne respectent pas la loi ou leurs obligations.
- Elaborer une loi spécifique concernant les peuples autochtones Pygmées

- Réduire les espaces des concessions aux industriels et accorder davantage d'importance aux espaces des communautés locales (importance en terme de surface territoriale et de droits d'usage).
- Assurer une meilleure transparence des actions du gouvernement et de ses partenaires dans le secteur forestier.

Principales recommandations tirées du rapport

Chapitre 1 : Vers une meilleure gouvernance

Dans le contexte actuel, aucune des initiatives mondiales ou régionales concernant les forêts ne permet une approche pragmatique qui s'attaque de front aux problèmes inhérents au système des concessions d'exploitation forestière de type industriel. En réalité, même les initiatives régionales qui semblent les plus pertinentes à ce propos (telles que COMIFAC) ne font finalement que consolider le système déjà mis en place, système qui n'a jamais permis de réaliser les objectifs politiques fixés.

L'échec le plus flagrant concerne les populations dépendantes des forêts qui ont été totalement exclues des divers processus de prise de décision. Cette situation est ironique car, tandis que « le dialogue international sur les politiques forestières a accordé un plus grand rôle aux différents acteurs dans la mise en oeuvre de ces processus », les véritables « ayants droit » de la région du Bassin du Congo ont quasiment tous été ignorés. Cela reflète avec perfection le formatage des politiques forestières régionales par les agences gouvernementales (dont certaines reconnues comme largement corrompues), les acteurs du commerce du bois (reconnus comme exerçant en grande partie des activités illégales et non-durables), les

agences internationales comme la Banque Mondiale (cautionnant un modèle dichotomique de gestion des forêts, divisé en des concessions industrielles d'une part et des aires protégées d'autre part) ainsi que les organisations internationales de conservation (qui ont de mauvais antécédents en ce qui concerne la reconnaissance des besoins des populations locales).

En réalité, le Bassin du Congo se retrouve loin derrière d'autres régions du monde quant à la reconnaissance de l'ensemble du corpus des droits -individuels et collectifs- des peuples autochtones, qui a pourtant été placé au centre du débat depuis quelques années ; et cela même si la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) a déjà pris plusieurs mesures importantes concernant les peuples indigènes d'Afrique. Les plans de zonage actuels, en ignorant les droits d'usage ainsi que les droits territoriaux qui s'y rattachent - droits bien plus complexes que de simples concepts d'« exploitation », de « conservation » et de « gestion communautaire » -, risquent le plus souvent de générer de sévères conflits sociaux et juridiques.

La cartographie des droits d'usage nécessite du temps, d'autant plus que ces derniers varient d'une région à une autre, et d'un groupe à un autre. Ce travail doit cependant être mené pour permettre d'éviter des situations de tension ou de conflit, comme celles qui ont par exemple eu lieu à l'encontre du gouvernement du Nicaragua qui avait violé les droits des populations locales en allouant des concessions d'exploitation à une compagnie étrangère sans consulter, ni obtenir le consentement des communautés concernées.⁴¹⁰

Recommandations

Il est important de mener un examen approfondi de la conformité des politiques

forestières et de leur application dans la région du Bassin du Congo, avec les accords internationaux et régionaux relatifs à la protection de l'environnement et au respect des droits de l'Homme / droits des peuples indigènes.

Ceux qui participent et financent ces initiatives internationales relatives aux forêts, dont la communauté internationale des bailleurs de fonds, devraient admettre que le système des concessions industrielles a échoué dans la plupart des pays de faible gouvernance, dans sa capacité à atteindre les objectifs politiques fixés. Un soutien devrait être apporté pour trouver des alternatives à ce modèle.

Afin d'éviter les conflits engendrés par les activités d'exploitation forestière, les futurs plans d'aménagement devront inclure une cartographie minutieuse des droits d'usage des communautés locales qui dépendent des ressources forestières pour leur survie. Ces droits devraient également être intégrés au corpus de lois pré-existant et être respectés.

Les communautés forestières devraient prendre part aux négociations concernant les droits et les modalités d'usage de l'espace et des ressources forestières, aux côtés des autres parties prenantes.

Chapitre 2 : Conflits, post-conflits et exploitation forestière

Il devient évident que les forums internationaux au sein desquels les problématiques forestières sont discutées, et en particulier ceux qui sont focalisés sur les aspects commerciaux, ont largement échoué dans leur capacité à mener des actions concertées, rapides et systématiques pour stopper la vente des « bois de conflit » à l'international. Même si le moratoire imposé sur le bois en provenance du Liberia a été

⁴¹⁰ Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua

applaudi, de nombreux efforts restent à faire. Malgré des besoins cruciaux, le travail de recherche nécessaire n'a pas encore été entrepris et les systèmes mis en place dans certains pays n'ont pas fait l'objet d'études qui auraient peut être permis de les répliquer dans d'autres régions (comme en RDC).

Une définition visible et validée par la communauté internationale sur les « bois de conflits » doit aujourd'hui voir le jour. Cela permettrait d'apporter une reconnaissance de la nature de ces conflits -et de leur ampleur- et de faire face à :

- Des situations de conflits chroniques où les droits d'usage et droits territoriaux sont méprisés comme celles où l'exploitation forestière contribue au financement « d'états défaillants » ;
- Des situations de conflits armés ou de régimes corrompus financés par l'exploitation forestière

Recommandations

Une définition du concept de « bois de conflit » devrait voir le jour. Elle permettrait d'appliquer des sanctions commerciales dans les situations le nécessitant, à travers certaines institutions des NU, des Accords Volontaires de Partenariat du FLEGT ou d'autres entités compétentes. Des procédures, depuis l'identification jusqu'à la mise en oeuvre de ces sanctions, devraient également être identifiées.

Les bois issus des concessions d'exploitation dans les pays où ont lieu ces conflits, ou dans ceux que l'on peut qualifier « d'états défaillant », devraient être l'objet des mêmes sanctions que les « bois de conflit ». Cette mesure devrait être maintenue durant toute la vie des concessions concernées, même dans le cas où ces dernières seraient revendues ou transférées à d'autres compagnies. Pour aider à mettre un

terme à la violation des droits des populations locales et au soutien des gouvernements illégitimes, ces mesures devraient pouvoir être appliquées rétrospectivement.

Pour stopper les conflits sociaux, certaines procédures permettant d'intégrer les populations locales et indigènes devraient être pensées et mises en place. L'allocation des droits d'exploitation devrait être redéfinie dans les cas où ces derniers entrent en conflit avec des droits locaux pré-existants, reconnus dans les législations internationales, nationales et coutumières.

Chapitre 3 : Evaluation des impacts des concessions industrielles d'exploitation

Après de nombreuses années de mise en oeuvre, le retour d'expérience sur le système des concessions industrielles permet de s'interroger sur sa validité et sa possible répliquabilité. Aujourd'hui la question se pose de manière cruciale pour la RDC. Par un tel système, le Cambodge, par exemple, présente aujourd'hui le troisième taux le plus élevé de déforestation des forêts primaires dans le monde. Au Cameroun, l'exploitation illégale et la destruction de l'environnement restent très étendues, tandis que le niveau de pauvreté des communautés dépendantes des forêts tend à s'aggraver.

Il devient évident que dans la plupart des pays, l'introduction du système des concessions industrielles dans un environnement de faible gouvernance a engendré des conflits et sapé les mécanismes juridiques et démocratiques. Là où se met en place un modèle gouvernemental de type néo-patrimonial, existe une forte propension à détourner les biens publics à des fins personnelles tandis que les concessions d'exploitation jouent le rôle de monnaie d'échange dans des systèmes corrompus

spoliés par un « copinage » ambiant entre les élites politiques et économiques. Ainsi, dans ce contexte, le système de concessions industrielles tend davantage à maintenir un faible niveau de gouvernance et empêcher un véritable développement.

S'il existe des procédures administratives et juridiques qui permettent de faire face aux problèmes abordés dans ce rapport, le fait est qu'elles ne sont que peu mises en oeuvre. Après plus de 10 ans de réforme au Cameroun ou dans d'autres pays en développement, les objectifs politiques n'ont pas pu être tenus - en majeure partie car il n'y a pas eu de reconnaissance suffisante du faible niveau de gouvernance de ces pays au sein desquels les exploitations de type industriel ont été menées.

Recommandations :

Des modèles alternatifs de gestion des forêts devraient être développés. Ces modèles devraient être capables de prendre en compte le caractère multifonctionnel des forêts, c'est-à-dire intégrer la valeur économique des différentes fonctions écologiques -comme la régulation du climat, du sol et de l'eau- ainsi que des bénéfices directs et indirects que tirent les populations vivant à l'intérieur ou à proximité des forêts.

Les décideurs politiques ainsi que les partenaires de l'aide au développement devraient reconnaître publiquement que la mauvaise gouvernance est un frein particulièrement pesant à la mise en œuvre des réformes dans le secteur forestier, et devraient se munir de mesures persuasives et dissuasives -comme la conditionnalité des aides- afin de lever ce blocage. La conditionnalité des aides devrait être clairement définie et mise en oeuvre par les agences internationales. La réforme devrait inclure des procédures fonctionnelles

permettant un examen financier indépendant des compagnies ainsi que des contreparties reçues par les gouvernements. Au niveau structurel, l'autorité relative à la gestion des forêts, à la réglementation et au suivi des activités, devrait être répartie entre plusieurs entités distinctes. Ces entités devraient verser des salaires décents aux personnes à qui ces responsabilités sont attribuées et mettre en place des mécanismes de primes et de protection à leur égard.

Des leçons devraient être tirées auprès d'autres pays sur le fonctionnement des institutions forestières car celles qui ont pour vocation d'allouer, d'administrer et de suivre les concessions d'exploitation ne permettent généralement pas d'atteindre les objectifs fixés dans les secteurs du développement ou de l'environnement. Si de telles institutions existent déjà, elles devraient, le cas échéant, être démantelées et remplacées par d'autres qui permettraient de promouvoir plus efficacement des modèles de gestion des forêts « pro-pauvre » et « pro-environnement ».

Pour favoriser l'application des lois dans le secteur forestier, les textes de loi et les procès verbaux devraient faire l'objet d'une diffusion publique à un niveau plus large. La législation et son application devraient être consolidées, et permettre la promotion des objectifs politiques de réduction de la pauvreté, de respect des droits des populations locales, et de protection de l'environnement.

Les initiatives internationales pour l'application des lois devraient améliorer les moyens de repérer et sanctionner les compagnies véreuses opérant dans le secteur forestier.

L'allocation des concessions de forêts de production ne devrait pas être justifiée par l'existence d'aires protégées.

Chapitre 4 : Durabilité sociale des modèles forestiers

Les politiques comme les pratiques d'exploitation actuelles ont conduit à une exclusion des processus de décision relatifs aux forêts, de plusieurs groupes d'acteurs comme les populations pygmées. Il est nécessaire de repenser les politiques forestières et les législations dans le but de reconnaître les droits des populations locales et permettre des retombées bénéfiques au niveau local. Le processus de zonage de l'espace forestier proposé en RDC devrait au préalable intégrer l'expérience des initiatives précédentes (comme celle du Cameroun) et, en particulier, analyser comment ces dernières ont soit promu soit entravé les droits des populations locales.

La disponibilité en PFNL peut se dégrader rapidement à partir d'activités de coupe ; aussi bien en ce qui concerne le gibier que les espèces végétales recherchées pour leur bois. A cela, on peut ajouter les employés, provenant en partie de l'extérieur, et dont la présence peut avoir des impacts sévères sur les moyens d'existence des populations, leur culture ou leurs coutumes. Ce phénomène peut également avoir des répercussions sur la santé des communautés -comme la diffusion du SIDA-HIV ou le paludisme. Ainsi, l'environnement créé par l'exploitation industrielle des forêts tropicales est potentiellement nuisible tant pour les populations locales que pour les employés des sociétés.

Les besoins et les intérêts des communautés locales ne sont que peu pris en compte par les compagnies d'exploitation et les gouvernements qui sont supposés les gérer. Les nombreux impacts dont il est question, dont ceux relatifs à la santé, ne sont pas pris en compte dans les décisions relatives à l'extension des concessions d'exploitation.

Recommandations

Afin de prévenir de nouveaux conflits, le moratoire sur l'allocation de nouvelles concessions en RDC devrait se poursuivre jusqu'à ce que le gouvernement possède suffisamment d'informations et de capacités pour permettre une application effective des lois.

Les droits des communautés pygmées devraient être reconnus, indépendamment de leurs voisins bantous, et ces droits devraient être respectés dans les plans d'aménagement et de gestion des forêts.

Il devrait y avoir un renforcement rigoureux des législations existantes concernant la consultation publique, la santé et l'emploi, en intégrant la suspension de toutes les opérations d'exploitation qui ne possèdent pas de plans d'aménagement ou qui n'ont pas réalisé d'étude d'impact environnemental et social. Les communautés devraient également avoir la possibilité de faire appel aux autorités pour faire valoir leurs droits en amont ou en aval des prises de décisions.

Pour permettre d'orienter la réforme politique, des recherches supplémentaires devraient être menées sur : la répartition des communautés forestières -et plus particulièrement des communautés pygmées- ; les conflits liés aux concessions d'exploitation ; ainsi que l'écologie et la gestion des principaux PFNL correspondant également à des essences de bois exploités. Chaque système de gestion forestière devrait intégrer aux calculs des bénéfices économiques, les coûts sociaux associés.

Le soutien et la formation d'organisations pygmées restent nécessaires pour permettre leur véritable représentation aux différents stades d'élaboration et d'application des décisions concernant la gestion des forêts.

Chapitre 5 : Durabilité économique

Il est évident que le modèle des concessions industrielles d'exploitation forestière - si largement répandu sous les tropiques- est fondamentalement « anti-pauvre » et qu'il n'a pas permis de contribuer à un développement durable des pays où il a été mis en oeuvre depuis tant d'années. Plus encore, les indicateurs de développement accusent une dégradation assez nette de la situation dans les pays où ce modèle a été utilisé.

L'échec de ce modèle quant aux bénéfices économiques pouvant être produits, semble être dû à un déséquilibre de la balance des pouvoirs entre les compagnies forestières et les gouvernements, ces derniers présentant une capacité limitée pour faire appliquer les « accords de concessions » ou encore pour collecter et redistribuer de manière équitable les recettes perçues. Ainsi, dans la plupart des cas, ce modèle de concessions semble inapproprié à l'environnement politique dans lequel il opère.

La plupart des institutions forestières internationales ne sont pas capables par manque de moyens ou de volonté politique- de développer des initiatives forestières « pro-pauvres » telle que la foresterie communautaire qui prend en compte et intègre les droits de propriété au niveau communautaire.

Recommandations

Le système des concessions industrielles d'exploitation forestière devrait être reconnu publiquement par les agences de développement internationales et les instituts de recherche, comme un frein au développement de politiques forestières « pro-pauvres » dans les pays de faible gouvernance.

Une analyse critique des problèmes économiques structurels liés au modèle des concessions industrielles devrait être menée afin de permettre le développement de politiques et de législations forestières alternatives. La communauté internationale des bailleurs de fonds devrait contribuer au développement de modèles alternatifs de gestion des forêts pour la RDC ou d'autres pays en développement.

Chapitre 6 : Effets de l'exploitation industrielle sur la diversité écologique

Bien que l'exploitation de type industriel dans les forêts tropicales humides opère généralement de manière « sélective », il existe à ce jour de nombreuses études scientifiques mettant en évidence des impacts écologiques lourds et irréversibles qui en découlent. D'autres facteurs, indirects, comme l'extension de la chasse commerciale ou l'immigration de colons-cultivateurs, peuvent également avoir de sérieuses répercussions.

Malheureusement, il n'existe pas de mise en oeuvre à grande échelle de solutions techniques permettant de réduire l'impact écologique de l'exploitation forestière industrielle dans le Bassin du Congo. Le manque de mise en application des mesures environnementales d'une manière générale interdit leur développement.

En dépit des bénéfices indiscutables des techniques d'exploitation à « faible impact » qui semblent parfaitement appropriées à une exploitation forestière industrielle, leur application reste insuffisante. De plus, l'exploitation à « faible impact » a le plus souvent été réduite à de simples opérations de génie civil (optimisation de tracés de routes) en ignorant les dimensions écologiques et sociales.

Bien que les politiques forestières, via de grands programmes nationaux, puissent répondre sur le papier à une pré-occupation écologique, la réalité est autre : Souvent les considérations écologiques sont sacrifiées au profit d'un profit financier à court-terme. Cette situation est identique partout dans le monde et, jusqu'à ce que les déséquilibres politiques puissent être corrigés en éliminant la prioritarisation des intérêts économiques il semble inutile d'espérer que des pratiques écologiques durables voient le jour.

Recommandations

Pour améliorer la qualité de la gestion forestière, la responsabilité des activités d'exploitation devrait être dissociée de celle des activités de gestion des forêts. Dans ce sens, l'Etat pourrait par exemple demander une sécurité financière à la compagnie avant même le commencement de la phase d'exploitation, sécurité qui pourrait être ensuite ré-utilisée pour la gestion forestière dans le cas où l'opérateur ne satisferait pas à ses obligations. L'application des réglementations environnementales devrait être renforcée et accompagnée d'un mécanisme répressif efficace.

Les populations locales devraient être encouragées à poursuivre leurs pratiques d'exploitation « traditionnelles » du milieu ; leurs droits territoriaux devraient être reconnus ; et, simultanément, la recherche de réponses concrètes aux questions de développement à travers des trajectoires alternatives à l'exploitation industrielle devrait être menée.

Lors de la planification d'une exploitation industrielle, une cartographie des droits d'usages des populations locales devrait être entreprise avant l'allocation des concessions (par des méthodes de cartographie communautaire couplées à un travail de

reconnaissance juridique de ces droits d'usage « traditionnels ») tout en s'assurant du consentement préalable et en toute connaissance de cause des communautés. Les législations existantes, tout comme les procédures fournissant des solutions techniques aux problèmes généralement rencontrés, devrait être renforcés.

La communauté internationale des bailleurs de fonds et les instituts de recherche devraient enfin encourager les études sur l'écologie des principales espèces à vocation commerciale ainsi que sur le fonctionnement global des écosystèmes forestiers en milieu tropical.



La gestion communautaire va jouer un rôle essentiel dans la gestion effective de forêts : les membres des communautés de la Province Equateur en RDC sont déjà en train de cartographier et de discuter des usages forestiers. Cath Long

NOTES

EGALEMENT DANS CETTE SÉRIE

Concessions a la pauvreté est le 5^{ème} rapport d'une série dédiée aux impacts sociaux, environnementaux, économiques et politiques des secteurs forestiers et miniers.

Les enjeux déterminants: la nécessité de contrôler les sociétés d'exploitation forestière transnationales ; une étude de cas de la Malaisie. Août 1998. World Rainforest Foundation et Forests Monitor

Miner les forêts: la nécessité de contrôler les sociétés d'exploitation forestière transnationales ; une étude de cas sur la Canada. Janvier 2000. World Rainforest Movement et le Programme Forest People.

La forêt prise en otage: la nécessité de contrôler les sociétés d'exploitation forestière transnationales ; une étude de cas européenne. Mars 2001. Forests Monitor

La transparence, la gouvernance et la loi: études de cas du secteur forestier en Afrique Centrale. Rapport préparé pour la Conférence Ministérielle sur le respect de la Gouvernance et l'Application de la Législation Forestière en Afrique (AFLEG) Yaoundé, 13 -16 octobre 2003. CED, Rainforest Foundation (GB) et Forests Monitor

Le motif en bas de page est inspiré des vêtements traditionnels des populations Kuba de la région de la rivière Kasai au Sud Est de la République Démocratique du Congo. Merci aux populations Kuba pour leur source d'inspiration ainsi qu'au Muséum de l'Université de Cambridge d'Archéologie et d'Anthropologie (GB) pour les images mises à disposition.

Photos de couvertures:

Les bénéfices de l'industrie du bois ignorant les populations locales. Filip Verbelen, Greenpeace Belgique (page de garde)

La construction de routes sans que cela n'augmente les revenus tirés de la vente des produits agricoles pour les paysans pauvres. Kjell Kuhne, Rainforest Foundation (page de garde)

Construction d'une nouvelle route sans consultation et consentement préalable par les populations locales. Theophile Gata, CENADEP (dos de couverture)

Validation finale d'une carte réalisée par cartographie communautaire, RDC. Cath Long, Rainforest Foundation (dos de couverture)

CONCESSIONS A LA PAUVRETE

Les impacts environnementaux, sociaux et économiques des concessions d'exploitation forestière industrielles sur les forêts tropicales africaines

Par Rainforest Foundation UK et Forests Monitor

Editeurs: Simon Counsell, Cath Long et Stuart Wilson

Février 2007

ISBN 978-0-9555545-1-3

Ce rapport est disponible en français et en anglais sur les sites Internet des deux organisations.

Remerciements

La rédaction de ce rapport n'aurait été possible sans l'aide apportée par le Comité National des Pays-Bas de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN) - www.iucn.nl - ainsi que le soutien d'Oxfam NOVIB à travers sa donation à Forests Monitor Charitable Trust (enregistrée no.1097779) - www.oxfamnovib.nl

Les éditeurs tiennent également à remercier sincèrement les 27 participants de l'atelier de travail ainsi que tous leurs amis et collègues en RDC qui y ont contribué. Ces remerciements s'adressent enfin à toutes les personnes mentionnées ou non dans ce rapport et qui ont apporté leur contribution à ce travail collectif sur l'analyse des problématiques forestières en RDC et la recherche de solutions alternatives.

Design: David Watson,
Creative Consultant
dwatsoncreative@yahoo.co.uk

The Rainforest Foundation UK,
Imperial Works, Second Floor, Perren Street,
London, NW5 3ED, United Kingdom

T: +44 (0)20 7485 0193

F: +44 (0)20 7485 0315

info@rainforestuk.com

www.rainforestfoundationuk.org

Registered Charity No. 801436

Forests Monitor
69a Lensfield Road,
Cambridge CB2 1EN, UK
Tel: +44 (0) 1223 360975
Fax: +44 (0) 1223 359048

email: mail@forestsmonitor.org
www.forestsmonitor.org

Registered in England No. 3008440

