Justice dans la forêt :

Moyens de subsistance ruraux et mise en application de la loi forestière

Points clé

- La mise en application et gouvernance de la loi forestière (FLEG) est à présent une approche politique préconisée pour remédier à l'exploitation forestière illégale. Toutefois, les répercussions sociales de cette approche n'ont guère été abordées, en partie pour la raison que l'importance des moyens de subsistance générés par la forêt est souvent sous-estimée.
- Une enquête d'étude de cinq pays montre combien les lois afférentes aux forêts sont souvent contradictoires et limitent les moyens de subsistance. Elles ont tendance à être appliquées de façon sélective au profit de la sylviculture à grande échelle et élaborées de façon à favoriser les intérêts dominants. En conséquence, elles rendent techniquement illégaux les moyens de subsistance de nombreuses populations pauvres qui sont tributaires de la forêt.
- Les mises en application de la loi forestière qui se fondent sur l'imposition de sanctions contre les utilisateurs des forêts contrairement aux lois en vigueur, peuvent renforcer l'exclusion sociale et assurer la pérennité de lois et de cadres d'action injustes.
- L'utilisation illégale des forêts est souvent enchevêtrée dans les économies politiques et systèmes de favoritisme à l'échelon local et international. Aborder l'exploitation forestière illégale sans tenir compte de ces réseaux de favoritisme, peut être hasardeux ou inefficace.
- Si les mesures de mise en application de la loi forestière sont peu rigoureuses, elles visent souvent les petits transgresseurs plutôt que les gros exploitants forestiers illégaux sous protection politique.
- Il se peut que les méthodes d'approche fondées sur le commerce qui sont conçues pour encourager la mise en application de la loi et dissuader les exploitants illégaux d'importer du bois d'œuvre, ignorent les aspects réels du pays concerné et accordent peu d'attention aux répercussions sociales de la mise en application de la loi forestière.
- Les initiatives FLEG à venir doivent :
 - se pencher sur toutes les lois afférentes aux forêts et aux populations tributaires de la forêt et pas uniquement sur les lois forestières ;
 - adopter une méthode d'approche fondée sur les droits, qui tient dûment compte de renforcer les réseaux des droits de l'homme, accroît l'indépendance de l'ordre judiciaire, et encourage l'accès des populations locales à la loi ;
 - être liées à la gestion de programmes de réforme dont l'objectif est d'établir la responsabilité à l'égard du public et la transparence dans le cadre de la gestion des ressources naturelles ;
 - être créées en nouant un dialogue large avec des organisations de la société civile, et fondées sur un engagement réel de réformer la loi, de la part des gouvernements nationaux ;
 - amender les cadres juridiques inéquitables en effectuant une réforme participative de la loi ;
 - garantir une mise en application impartiale de la loi de façon que des chances égales soient offertes aux populations rurales ;

Plus des quatre cinquièmes du bois d'œuvre récolté en Indonésie proviennent d'exploitations illégales. Ici, le bois d'œuvre est extrait d'une forêt à Riau, en Sumatra. Photo de Romain Pirard

Les scientifiques de CIFOR ont travaillé en collaboration étroite avec CIKEL, à Pará, au Brésil, une des plus grandes compagnies d'exploitation forestière en Amazonie. CIKEL pratique l'Exploitation à faible impact et son bois d'œuvre est certifié par le FSC (conseil de gestion responsable des forêts). Photo de Charlie Pye-Smith

- accorder une plus grande attention à la réglementation forestière coutumière ;
- viser les contrevenants et non pas les petits exploitants forestiers.

Mise en application de la loi forestière

La mise en application et gouvernance de la loi forestière (FLEG) s'avère être une politique favorisée en majorité par les agences internationales et les gouvernements nationaux qui cherchent à promouvoir une bonne gestion forestière. Stimulée par les récents rapports mettant en lumière l'ampleur de l'exploitation forestière illégale, cette approche a également été estimée promouvoir la réduction de la pauvreté, mission principale des agences de développement, ce que confirme leur adoption des Objectifs de développement pour le millénaire. FLEG est un moyen préconisé pour freiner la perte de forêts, stopper l'exploitation forestière illégale, rétablir un cadre viable pour une gestion durable des forêts (GDF), et capter les revenus perdus pour l'état. De ce fait, FLEG a pour objectif de bénéficier indirectement aux pauvres, grâce à des dépenses accrues des gouvernements, à un meilleur partage des bénéfices avec les populations et à une meilleure GDF. Comme elle a évolué, l'approche FLEG a acquis de la cohérence et élargi sa portée et, à présent, met de plus en plus en relief la nécessité de lutter contre la corruption et d'encourager la bonne gouvernance.

Toutefois, jusqu'à ce jour, les processus FLEG n'ont guère tenu compte de la façon dont la mise en application de la loi forestière affecte directement les moyens de subsistance ruraux. Dans bon nombre de pays, les lois associées aux forêts limitent les droits des populations tributaires de la forêt. Pour diverses raisons, les populations rurales ont souvent de la difficulté à obtenir leurs droits de propriété, d'accès et d'utilisation des forêts réglementées. Les

procédures de mise en application de la loi visent souvent de façon inégale les petits utilisateurs, tout en ignorant l'économie politique qui encadre l'utilisation illégale des forêts. Si ces réalités ne sont pas prises en compte, les approches FLEG risquent de renforcer l'injustice sociale et de limiter encore davantage les moyens de subsistance des populations rurales.

Le manque de renseignements fiables concernant les populations tributaires de la forêt, leur nombre, leurs moyens de subsistance et leurs conditions de vie, est un effet symptomatique de leur marginalisation en matière de prise de décision. Les études de cas montrent que de nombreux groupes sociaux sont tributaires de la forêt, notamment les populations autochtones, d'autres résidents à long terme et les travailleurs agricoles migrants. Même dans un pays développé, les forêts peuvent être essentielles aux moyens de subsistance des populations autochtones, en leur assurant un revenu en liquidités et pour des raisons culturelles. Les forêts sont exploitées de façon intensive pour le gibier, les produits forestiers non ligneux, les terres agricoles et les jachères forestières, le bois de feu, la récolte du bois, les services environnementaux, ainsi que la culture vivrière, le troc et le commerce. Souvent, les habitants des forêts sont également recrutés comme manœuvres salariés ou comme petits fournisseurs dans les industries du bois locales.

Lois contradictoires

Un très grand nombre de lois diverses affectent la façon dont les populations locales utilisent les forêts. Ces lois

Préparation d'un repas dans le camp d'une exploitation forestière en Bolivie. Photo de Kristen Evans

comprennent : les lois et normes coutumières, qui sont bien plus appliquées que ce qu'on présume souvent ; les lois internationales afférentes au commerce, aux droits de l'homme et à l'environnement ; les dispositions constitutionnelles nationales ; et les lois locales et nationales afférentes au mode de tenure, aux droits de l'homme, à la conservation, à la faune et la flore et à la sylviculture. Dans l'ensemble, les droits de propriété, d'utilisation et d'accès des populations ne sont souvent pas reconnues dans les lois relatives aux forêts qui ont tendance à considérer les forêts comme terres publiques ou domaines 'appartenant à l'état'. Les lois sont souvent contradictoires et incompatibles ; il en résulte une définition fort contentieuse de ce que constitue une utilisation 'légal' des forêts.

Le degré d'application de toutes ces lois varie énormément, mais généralement, les lois sur la gestion des forêts qui en limitent l'accès et l'utilisation aux populations locales et qui accordent un accès préférentiel aux grandes entreprises forestières, sont d'ordinaire mises en vigueur de façon plus énergique que les mesures complémentaires qui reconnaissent les droits du public. Même si des procédures existent, en vertu desquelles les populations peuvent demander à obtenir des droits sûrs, elles sont généralement trop onéreuses et coûteuses pour être appliquées de façon répandue. Les initiatives visant à faire appliquer la loi forestière ont tendance à se restreindre principalement à faire respecter les lois forestières, tout en négligeant les lois qui assurent la sécurité des moyens de subsistance ruraux.

L'expérience antérieure montre que les lois favorables qui reconnaissent les droits des populations autochtones et locales aux terres et aux forêts ont résulté d'une forte mobilisation sociale et du recours aux tribunaux, mais les lois sur la foresterie ont habituellement été fort influencées par le lobby de l'industrie du bois d'œuvre. Dans les pays en développement, les agences internationales ont eu tendance à préconiser les lois qui favorisent les grandes industries forestières à forte injection en capitaux ; ces industries accordent la priorité à la gestion durable des forêts et bien moins d'importance aux avantages à en tirer pour les populations rurales. En matière de prise de décision, la priorité n'a guère été accordée à la foresterie communautaire, mais les quelques gains obtenus ont pu l'être grâce aux pressions exercées par la société civile et les populations autochtones.

Les dédales de l'illégalité

L'utilisation illégale des forêts – comme l'exploitation illégale et le commerce de la viande de brousse – n'est pas uniquement le résultat d'une mauvaise gouvernance et de la corruption, mais fait partie intégrale des économies politiques locales et nationales. La demande mondiale pour le bois d'œuvre et les marchés nationaux naissants en sont les principaux catalyseurs. Des systèmes de favoritisme, complexes et profondément enracinés, facilitent, contrôlent et protègent l'utilisation illégale des forêts. Les bénéfices sont tissés dans la trame de la société, et les partis et les processus politiques peuvent ainsi continuer à fonctionner.

Le manque de sécurité des populations contribue à leur pauvreté, aux conflits suscités par les ressources qu'elles se

disputent, à la répression qui en découle et aux violations des droits de l'homme. Très peu de renseignements indiquent dans quelle mesure les grandes entreprises d'exploitation forestière bénéficient aux populations locales ou leur nuisent. Dans l'ensemble, les programmes de participation aux bénéfices conçus de façon à ce que les grandes entreprises d'exploitation forestière partagent une partie des bénéfices avec les populations locales, ne donnent pas de bons résultats. L'utilisation des forêts de petite envergure est 'illégal' ou difficile à maintenir légale, car les conditions requises pour les 'projets de gestion forestière' communautaires sont onéreux et les marchés locaux sont inondés de produits illégaux bon marché auxquels les produits légaux ne peuvent faire concurrence. Dans certains cas, les obstacles bureaucratiques à la régularisation des

Le commerce de la viande de brousse constitue un danger pour les mammifères comme le gorille des forêts en basses terres au Cameroun. Photo de Edmond Dounias

droits sur le mode de tenure des forêts, leur accès et leur utilisation facilitent l'entrée aux entremetteurs ('fixers') qui adhèrent à des syndicats pour l'exploitation forestière et le braconnage illégaux. Dans ces circonstances, la décentralisation administrative et les programmes de foresterie communautaire font souvent que les populations se trouvent encore plus enchevêtrées dans les dédales de l'illégalité.

Renforcement de l'exclusion sociale

Les mises en application de la loi peuvent être analysées de façon utile sous deux angles : la mise en application 'souple', si des mesures positives sont en place pour inciter les populations à les respecter, ou la mise en application 'rigide', notamment lorsqu'il s'agit de criminaliser les transgresseurs. Les bonnes données de base sur les mesures actuelles de mise en application de la loi sont en manque. La mise en application rigide de la loi est inefficace, si les sanctions sont minimales, les capacités institutionnelles, faibles, si le cadre

judiciaire n'est pas indépendant ou si ceux qui sont chargés de la faire respecter sont complices aux illégalités. Les lois conçues pour pénaliser les auteurs d'infractions ne mettent pas un frein aux méfaits des entreprises et n'affectent pas non plus les chefs de direction et les actionnaires. Elles ont tendance à sévir les pauvres et les petits exploitants forestiers, mais à éviter ceux qui ont une bonne filière et qui sont protégés sur le plan politique. Dans certains pays, les expulsions en masse de populations autochtones et locales hors des forêts et zones protégées ont profondément appauvries ces populations.

Les Protocoles d'entente bilatéraux visant à mettre un frein au commerce de produits forestiers illégaux, qui ont été signés entre les gouvernements des pays exportateurs et importateurs, ont suscité de vifs débats nationaux sur la loi et la politique forestières. Les premières évaluations techniques ont été indûment restreintes aux lois forestières, mais les débats qui ont suivi ont aidé à cerner les aspects contraires à d'autres lois et la nécessité de réformer en vue de favoriser les moyens de subsistance ruraux. Toutefois, il se peut qu'en fermant les marchés aux pays importateurs, les exportations illégales risquent seulement d'être détournées vers les marchés moins discriminatoires. L'application générale de ces méthodes d'approche fondées sur le marché sera soumise à la 'vérification légale' ou à la 'certification étape par étape', de sorte que les fonctionnaires des douanes, les agents d'approvisionnement et les détaillants

puissent discerner les bois d'œuvre qui sont 'légaux' et, par conséquent, acceptables. Il existe manifestement un risque que ces mesures excluent de prendre en compte les moyens de subsistance des populations tributaires de la forêt et encouragent donc des systèmes de gestion des forêts qui engendrent, plutôt qu'atténuent la pauvreté.

Cherchant à stopper l'utilisation destructive des forêts, les environnementalistes et les agences de développement préconisent des changements urgents pour mettre un frein au déboisement et lutter contre la pauvreté. Certes, l'exploitation illégale contribue à la destruction des forêts, mais l'étude laisse supposer que, dans certains cas, la mise en application de la loi forestière peut ne pas être la solution la plus appropriée, la raison étant que l'utilisation 'légale' des forêts peut tout aussi bien endommager les forêts et les populations locales qu'une utilisation illégale. Les cadres juridiques actuels sont souvent inadéquats ou contradictoires et ne garantissent pas une sylviculture saine ou équitable sur le plan social. En somme, les initiatives de mise en application et de gouvernance de la loi forestière peuvent offrir la possibilité de réformes en faveur des pauvres, mais elles doivent s'effectuer de façon inclusive, participative, transparente et intersectorielle pour s'assurer de ne pas consolider les approches limitatives qui nuisent à des dizaines de millions de personnes dont les moyens de subsistance dépendent des forêts.

Exploitation forestière parmi les populations le long de la rivière Capim, en Amazonie de l'est. Photo de Gabriel Medina

* Cette note d'information repose sur *Justice dans la forêt : moyens de subsistance ruraux et mise en application de la loi forestière*, de Colchester, M. et al. CIFOR Forest Perspectives No. 3. CIFOR, Bogor, Indonésie.

Photos de couverture prises par C. Pye-Smith, R. Pirard, K. Evans, E. Dounias, G. Medina

Center for International Forestry Research

office: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor Barat 16680, Indonesia.

mailing: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100

E-mail: cifor@cgiar.org Website: www.cifor.cgiar.org