

Lutte contre l'exploitation forestière illégale en Indonésie

L'évaluation a posteriori d'un projet OIBT montre que des progrès ont été réalisés

par
**Shaharuddin
Mohamad Ismail**

Chargé de recherche principal

Institut pour l'environnement et le développement (LESTARI)

Université nationale de Malaisie



Légal ou illégal? radeau de grumes en Indonésie. Photo: M.I. Shaharuddin

L'EXPLOITATION ILLÉGALE des forêts (c'est-à-dire la récolte, le transport, l'achat ou la vente de bois en violation des lois nationales, ci-après désignée par le sigle EIF) est omniprésente et cause d'énormes dégâts et la destruction des forêts, ainsi qu'elle porte préjudice aux communautés locales et aux économies nationales. C'est un problème qui s'est répandu en Indonésie, surtout après la crise financière asiatique de 1997-98. Les moteurs de cette activité comprennent, par exemple: 1) une demande élevée de bois sur les marchés intérieurs et internationaux; 2) le manque de coordination entre les organes gouvernementaux compétents; 3) le manque de professionnalisme des responsables du maintien de l'ordre, en particulier dans le secteur forestier; 4) la corruption, la collusion et le népotisme; et 5) la décentralisation continue, entraînant l'incertitude quant aux lois, rôles et responsabilités impartis aux pouvoirs publics de niveau central, provincial et local. La situation a été exacerbée par une économie nationale qui ne s'est pas encore entièrement relevée de la crise financière, par la complexité des droits de propriété, en particulier des droits coutumiers des communautés, et par une structure de foresterie industrielle beaucoup plus grande que la capacité nationale de fournir du bois sur une base durable.

Plusieurs initiatives, projets et travaux ont été entrepris dans un effort de lutte contre l'EIF en Indonésie, mais la plupart l'ont été de façon ponctuelle, non coordonnée et inefficace. Dans ce contexte, le projet PD OIBT 74/01 REV.1 (M) a été formulé avec l'objectif de développement de stimuler la gestion durable des forêts en Indonésie en renforçant la capacité institutionnelle et en élaborant des directives pratiques pour lutter contre l'EIF. Cet objectif devait s'appuyer sur deux objectifs spécifiques, à savoir: 1) procéder à des études statistiques sur les mouvements de bois, les taux de dégradation des forêts et les circonstances socio-économiques liées aux pratiques d'EIF; et 2) mettre en place la capacité institutionnelle pour combattre l'exploitation illite des forêts. Un certain nombre d'activités ont été entreprises pour atteindre ces objectifs spécifiques. Elles consistaient à: décrire la production, les mouvements et le commerce de

grumes d'origine illégale, en les quantifiant; documenter et faire rapport sur les circonstances socio-économiques liées à l'EIF; identifier les tendances de la dégradation des forêts et sa répartition; améliorer les capacités des pouvoirs publics en matière de surveillance et d'élimination des coupes illégales; concevoir un système de traçabilité des grumes; élaborer des directives à jour pour lutter contre les activités d'EIF; constituer des forums de coordination sur la sécurité des forêts; et encourager le respect de la loi forestière.

Le projet a été mis en oeuvre conjointement par le ministère des forêts indonésien (MFI) et le Fonds mondial pour la nature (wwf Indonésie), en qualité d'agences d'exécution opérant à partir d'un bureau installé au MDF à Jakarta, et dans deux sites de projet situés à Pekan Baru dans la province de Riau (Sumatra) et à Pontianak dans la province de Kalimantan Barat (Kalimantan). L'exécution du projet a débuté en mai 2002 pour une durée prévue de deux ans. Les opérations ont été achevées en mai 2005 après une prolongation de douze mois sans entraîner de financement supplémentaire de la part de l'OIBT. Le budget du projet approuvé par l'OIBT (741 100 \$EU) a été financé en totalité par les gouvernements du Japon (615 850 \$EU), des Etats-Unis (50,000) et de l'Indonésie (75 250 \$EU).

Leçons apprises

Avant l'exécution du projet, l'EIF s'était considérablement répandue, aggravée par toutes sortes de facteurs liés les uns aux autres (notamment le manque de professionnalisme, des attitudes et des comportements pernicious, et le manque de coordination et d'efficacité pour faire face au problème). Ces déficiences peuvent s'expliquer par l'absence d'informations et d'analyses valables du problème; par l'insuffisance des connaissances, compétences, savoir-faire et technologies qui permettraient de lutter contre l'EIF; et par un manque de motivation sociale et d'engagement à surmonter le problème.

A l'achèvement du projet, il a été possible de constater que les changements apportés grâce à l'exécution du projet avaient entraîné plusieurs améliorations, y compris:

- des informations et analyses techniques et statistiques sur des aspects pertinents de l'EIF;
- des logiciels permettant de constater et de surveiller la dégradation des forêts provoquée par les coupes illicites;
- le renforcement des capacités humaines et institutionnelles de lutte contre l'EIF;
- six volumes de directives exhaustives pour la lutte contre l'EIF; et
- la création et la consolidation de forums de coordination en vue d'assurer la sécurité des forêts et l'application de la loi.

Il a été possible de constater des améliorations également au niveau de toutes les parties prenantes concernées, du point de vue des connaissances, compétences, sensibilisation, engagement, participation, intéressement et mise en réseau, notamment au sein des pouvoirs publics, des ONG et de la société civile (universités, secteur privé, communautés locales et grand public).

Les formations dispensées au cours du projet ont contribué à élargir les connaissances et les compétences des acteurs associés à la lutte contre l'EIF, en ce qui concerne notamment l'application de techniques appropriées. Les six volumes susmentionnés de directives exhaustives représentent le fruit d'un travail systématique de mise à jour, de coordination et d'amélioration des politiques, directives et règlements qui existaient déjà. Ces directives sont susceptibles de renforcer la coordination et la synergie des efforts de lutte contre l'EIF en Indonésie.

La mise en place et la mobilisation des forums de coordination étaient un élément principal du projet, étant donné que la consultation des parties prenantes, leurs responsabilisation, participation et intéressement sont considérés essentiels pour garantir une réponse efficace et maîtriser l'EIF, plutôt que de s'en remettre principalement aux méthodes traditionnelles d'application de la loi par les autorités du gouvernement qui en sont chargées. Il n'en reste pas moins que la réalisation de ces produits a demandé beaucoup de temps et qu'il y aura constamment des défis à relever pour perpétuer les acquis.

Impacts et effets

Les impacts et les effets du projet se sont fait sentir à chaque niveau—local, régional et national—bien qu'à des degrés variables. Bien évidemment, la plupart de ces impacts et effets ont été ressentis dans les provinces de Riau et de Kalimantan Barat, où se trouvaient les deux sites du projet, tant au niveau provincial que local (*kabupaten*). Ceux qui en ont bénéficié comprennent le gouvernement central représenté par les bureaux provinciaux du MDF, les forces de police et l'autorité judiciaire, les pouvoirs locaux auxquels une certaine autonomie a été accordée dans le contexte de la politique nationale de décentralisation, les ONG et la société civile, les universités, les communautés, le secteur privé et le grand public.

Plus particulièrement, le gouvernement a bénéficié des rapports produits et des activités de renforcement des capacités conduites par le projet, notamment de l'élargissement des connaissances relatives à la lutte contre l'EIF. Grâce à la participation aux forums coordonnés, le projet a contribué à sensibiliser davantage les ONG, la société civile, les universités, les communautés et le grand public, à changer les attitudes, et à renforcer leur assurance, leur confiance et leur engagement, ce qui a conduit à davantage de responsabilisation, de participation et de mobilisation sociales pour lutter contre l'EIF. À l'époque de l'évaluation, les deux forums (JIKALAHARI à Riau et KAIL au Kalimantan Barat) étaient dynamiques et utilisaient les résultats du projet dans leurs travaux. La durabilité du projet après son achèvement dépendra du degré auquel ces forums seront à l'avenir maintenus en activité, renforcés et imités dans d'autres régions de l'Indonésie. Cependant, la difficulté à s'allier la coopération et la participation du secteur privé indique sans doute que l'impact et l'effet du projet sur ce secteur ont été relativement moins pénétrants.

Les impacts et les effets du projet ont été ressentis bien au delà de ses limites géographiques. Au niveau national, c'est au MDF qu'ils ont été le plus marqués, en particulier dans le contexte de l'analyse et de l'élaboration de politiques. Les statistiques et les analyses produites ont été largement diffusées. Spécifiquement, les directives ont été officiellement adoptées par le MDF et, ajoutées aux 'Dix mesures pour la suppression de l'EIF', le résumé des directives produit par l'alliance de la Banque mondiale et du WWF, elles orienteront dans un proche avenir la formulation des politiques et des plans d'action officiels du gouvernement sur l'EIF.

Le projet a également eu des incidences sur la coopération, la gestion de réseaux et la coordination aux niveaux local, provincial et central grâce à d'autres initiatives entreprises à cet égard—par exemple celles de l'alliance Banque mondiale-wwf, du Centre pour la lutte contre l'EIF de la Commission européenne, des initiatives bilatérales de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), du département du Royaume-Uni pour le développement international (DFID), et de l'Agence pour la coopération internationale du Japon (JICA)—ainsi que sur les travaux des ONG Telapak et Agence de recherche environnementale (AIR). La prolifération des initiatives sur l'EIF en Indonésie a entraîné quelques activités qui se sont chevauchées et ont fait double emploi, mais l'interaction entre le projet et d'autres initiatives ont cherché à résoudre ce problème tout en engendrant des synergies par le partage d'informations, d'expériences, de produits et de résultats.

La considération finale et sans doute la plus cruciale est de déterminer à quel point le projet a réussi à influencer sur l'EIF en Indonésie en général, et dans les deux provinces en particulier. L'EIF est un problème complexe, répandu et continu en Indonésie, que l'on trouve bien au delà des frontières des deux provinces dans lesquelles le projet a été mené. Il n'est donc pas réaliste de s'attendre à ce qu'un simple projet de durée limitée ait un impact rapide et durable et qu'il élimine un problème d'envergure nationale. Il est difficile aussi de rassembler et de répertorier des informations sur l'incidence et la fréquence des activités illégales, sauf si elles sont signalées, découvertes ou surveillées. Par conséquent, une mesure exacte de l'impact du projet sur l'EIF nécessiterait un travail trop approfondi. Cependant, selon les avis, la perception et les observations faites par tous les intervenants du projet, il a contribué à minimiser le problème en établissant et en consolidant les conditions permettant une approche plus efficace et efficiente de l'application de la loi forestière ainsi que de la prévention et de la suppression de l'EIF et des activités connexes. Comme indiqué, les impacts et les effets du projet ont été les plus sensibles dans les deux provinces où le projet a été exécuté, même s'ils ont dépassé leurs frontières. Le défi sera de faire en sorte que ces impacts et effets soient perpétués et soutenus dans les deux provinces concernées et qu'ils soient multipliés et imités dans d'autres régions d'Indonésie où l'EIF continue de poser une grave problème.

Recommandations

Sur la base des résultats de cette évaluation a posteriori, les recommandations ci-après ont été présentées au Gouvernement indonésien et à l'OIBT pour examen:

1. Dans la mesure du possible, tous les acquis tangibles du projet devraient, selon qu'il convient, être maintenus, mis à jour, diffusés, appliqués et reproduits dans le contexte d'efforts continus de lutte contre l'EIF en Indonésie.
2. La formation et le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, fondés sur du matériel à jour et adapté, les outils et les technologies mis au point par le projet, devraient continuer à accroître les connaissances et les compétences de ceux qui prennent part à l'application de la loi forestière et à la lutte contre l'EIF.
3. Des efforts concertés devraient être faits pour diffuser et faciliter l'application réelle et systématique des directives mises au point dans le cadre du projet afin de maîtriser l'EIF dans l'ensemble du pays aux niveaux local, provincial et

Participation des communautés à la gestion des forêts

Résultats de l'évaluation a posteriori de projets dans six pays

par
Marc J. Dourojeanni
et
Juan E. Sève¹



Main-d'oeuvre communautaire: participants ghanéens pendant une pause devant une pépinière de teck financée par le projet.

Photo: M. Dourojeanni

LE PRÉSENT ARTICLE fait le bilan des principales conclusions et leçons tirées des rapports d'évaluation a posteriori de sept projets OIBT de gestion communautaire des forêts, exécutés entre le début de 2002 et 2005.

La participation de communautés à la gestion des forêts, considérée à juste titre comme un élément essentiel dans la conservation des forêts tropicales de la planète, est pratiquée depuis des décennies. Mais son objectif s'est avéré très difficile à atteindre malgré tous les efforts qui lui ont été consacrés dans chaque continent. Peu de programmes ou projets peuvent prétendre avoir entraîné une amélioration permanente, que ce soit en termes de revenus qu'en tirent les communautés, d'aménagement forestier durable (AFD) ou de conservation.

¹Consultants de l'OIBT travaillant avec le concours de Carlos Rodríguez Chang (Bolivie, Panama et Pérou), Baharuuddin Haji Ghazali (Philippines) et Astrid Bergqvist (Ghana et Togo).

Les projets de l'OIBT ne font pas exception à cette réalité; les succès qu'ils ont remportés sont limités. Cependant, les sept projets OIBT passés en revue ici (en Bolivie, au Ghana, au Panama, au Pérou, aux Philippines et au Togo) ont prouvé une fois de plus que les problèmes majeurs ne sont pas liés aux communautés participantes elles-mêmes, mais qu'ils résultent essentiellement de vices de conception, d'importantes déficiences techniques et, à un moindre degré, de défauts dans l'exécution des projets.

Les projets

Le *tableau 1* présente la liste des sept projets qui ont été évalués. Trois se sont déroulés en Amérique latine (Bolivie, Pérou et Panama), trois en Afrique occidentale (Ghana et Togo) et un en Asie du Sud-Est (Philippines). Ils ont été approuvés entre 1996 et 2001. Leur coût total, ne comprenant pas les premières phases de quatre d'entre eux, s'est élevé à 5,7 millions de dol-

► ... suite de la page 15

national. Les provinces, districts et parties ayant adopté les directives, ou fait savoir qu'ils avaient l'intention de les adopter, devraient être soutenus dans leurs efforts.

4. Les forums coordonnés mis en place et consolidés durant le projet (JIKALAHARI à Riau et KALI au Kalimantan Barat) devraient être renforcés afin de ne pas dissiper l'impulsion donnée durant la campagne contre l'EIF dans les deux provinces et de mettre l'accent sur leur statut en tant qu'études de cas pilotes ayant frayé un chemin pour lutter contre l'EIF en recourant à la consultation et à la participation multi-acteurs.
5. Les difficultés rencontrées par le projet lorsqu'il s'est agi de s'allier la coopération et la participation du secteur privé devraient être examinées plus avant en vue de cerner et de surmonter les obstacles, en prévoyant notamment des motivations et des incitations appropriées.

6. Prévoir des méthodes et des mécanismes pour gérer et résoudre des conflits entre parties prenantes, et les développer en vue de faciliter les activités des forums coordonnés.
7. Trouver de nouvelles sources de revenu pour les communautés locales, y compris des projets de foresterie communautaire mis en oeuvre en vue de réduire la participation de celles-ci à des activités illégales, et encourager leur appui et leur participation à des campagnes de lutte contre l'EIF.
8. Les expériences et les réalisations du projet à Riau et au Kalimantan Barat devraient être adaptées et reproduites dans d'autres régions d'Indonésie où l'EIF est encore chose courante.

Le rapport intégral de cette évaluation a posteriori est disponible auprès du Secrétariat de l'OIBT.