

# L'exploitation forestière illégal en Indonésie : un inquiétant processus de légalisation

Krystof OBIDZINSKI (CIFOR)  
Iman SURAMENGALA (CIFOR)  
Patrice LEVANG (IRD)

Centre international de recherche forestière  
(CIFOR)  
PO Box 6596 JKPWB  
Jakarta 10065  
Indonésie

**Devant l'ampleur du phénomène** de l'exploitation forestière illégale en Indonésie, qui implique l'ensemble des acteurs de la société, les auteurs prônent une adaptation de la législation et un accompagnement permettant de s'orienter vers un système d'exploitation durable par des concessions villageoises.



Évacuation du bois par transport fluvial.  
*Removing wood by river transport.*  
Photo A. Casson.

## RÉSUMÉ

### L'EXPLOITATION FORESTIÈRE ILLÉGALE EN INDONÉSIE : UN INQUIÉTANT PROCESSUS DE LÉGALISATION

Depuis 1999, l'exploitation forestière illégale en Indonésie fait régulièrement la une de l'actualité. L'origine du phénomène est essentiellement à rechercher dans la disparité entre l'offre limitée de bois et la surcapacité de traitement des industries de transformation. La crise économique et politique que connaît l'archipel depuis 1997 n'a fait qu'amplifier le phénomène. Mais si l'origine du processus est relativement bien connue, les moyens d'y remédier font cruellement défaut. Selon les auteurs, l'absence de solutions efficaces provient avant tout d'une mauvaise évaluation de la nature du phénomène. Jusqu'à présent, les autorités n'ont vu (ou voulu voir) dans l'exploitation illégale qu'un délit ordinaire imputable à quelques individus plus ou moins bien organisés. Or, l'exploitation illégale du bois en Indonésie est bien plus que cela : c'est un système complexe intégrant à la fois des aspects sociaux, économiques et politiques. Véritable conjonction d'intérêts au niveau régional, le système implique les élus locaux, les fonctionnaires civils et militaires, les gros entrepreneurs, mais aussi les couches les plus défavorisées de la population. Plus récemment, la mise en œuvre de l'autonomie régionale a investi les autorités locales du pouvoir d'attribuer de petites concessions forestières aux communautés indigènes. Nettement plus avantageux que l'exploitation illégale, le nouveau système a recueilli l'assentiment de tous les acteurs concernés au niveau local : élus régionaux, communautés et industriels. Le succès de la formule se traduit par la légalisation d'une exploitation jusque-là illégale et par une pression accrue sur les ressources forestières. Les gouvernements locaux ne sont plus disposés à se conformer aux injonctions du gouvernement central. Aujourd'hui, il est clair que le ministère des Forêts a perdu le contrôle de la ressource forestière. À moins d'un retour en force de l'État centralisateur, le ministère n'a d'autre choix que de prendre acte du nouveau paradigme en vigueur et de tenter de le faire évoluer vers une exploitation plus durable.

**Mots-clés :** exploitation forestière illégale, décentralisation, autonomie régionale, foresterie communautaire, petites concessions, Indonésie, Bornéo.

## ABSTRACT

### ILLEGAL LOGGING IN INDONESIA: A DISTURBING LEGALIZATION TREND

This article points to the importance of systems and praxis-oriented approach in understanding the problem of illegal logging in Indonesia. In recent years, there has been a tendency on the part of industry analysts and forestry sector observers to view the seemingly irremediable spread of illegal logging in the country in isolation, as a result of disassociated and premeditated criminal acts. This paper proposes a different view of the problem. It suggests that illegal logging is not a simple criminal offense, but a complex system with multiple stakeholders at its base. It further argues that illegal logging is also a way for local people to get a share of the profits from logging, profits denied by the central government for the last thirty years. Recent developments, like the possibility for local governments to grant small-scale concessions to communities, have had a tremendous impact on illegal logging. Such small concessions now enable illegal timber operators to conduct their business legally. As a result, local communities are courted by so-called investors who covet their forests. With the implementation of regional autonomy in Indonesia, local politicians also find it in their interest to support small concessions. Recent attempts by the central government to control this new rush on forests have failed. Local governments are no longer willing to comply with the injunctions of the central government. The only way for the Ministry of Forestry to regain control (or at least to minimize unsustainable logging practices) would be to acknowledge this new paradigm and find a place for it within the overall forest policy. Long term solutions to the problem will probably involve a combination of community-based logging and joint-venture arrangements with industrial concessionaires.

**Keywords:** illegal logging, political decentralization, local autonomy, community forests, small concession systems, Indonesia, Borneo.

## RESUMEN

### EXPLOTACIÓN FORESTAL ILEGAL EN INDONÉSIA: UN PREOCUPANTE PROCESO DE LEGALIZACIÓN

Desde 1999, la explotación forestal ilegal en Indonesia ocupa regularmente la primera plana de la actualidad. El origen de este fenómeno se encuentra fundamentalmente en la disparidad entre la oferta limitada de madera y el exceso de capacidad de tratamiento de las industrias de transformación. La crisis económica y política que padece el archipiélago desde 1997 incrementa la dimensión del fenómeno. Pero aunque el origen de éste sea relativamente bien conocido, se carece de medios para resolverlo. Hasta ahora, las autoridades sólo han visto (o querido ver) en la explotación ilegal un delito común imputable a algunos individuos más o menos bien organizados. Sin embargo, la explotación ilegal de madera en Indonesia es mucho más que eso: es un complejo sistema que integra al mismo tiempo aspectos sociales, económicos y políticos. Al representar un auténtico conglomerado de intereses en el ámbito regional, el sistema implica a los cargos locales, funcionarios civiles y militares, grandes empresarios y también a las capas más desfavorecidas de la población. Más recientemente, el establecimiento de autonomías regionales ha conferido a las autoridades el poder de otorgar pequeñas concesiones forestales a las comunidades indígenas. A presentar muchas más ventajas que la explotación ilegal, el nuevo sistema ha obtenido la aprobación de todos los protagonistas afectados en el ámbito local: cargos regionales, comunidades e industriales. El éxito de la fórmula se refleja en la legalización de la explotación, hasta ahora ilegal, y en el incremento de la presión sobre los recursos forestales. Los gobiernos locales ya no están dispuestos a acatar las conminaciones del gobierno central. Está claro que actualmente el ministerio de bosques ha perdido el control de los recursos forestales. Si el estado no vuelve a aplicar una política centralizadora, el ministerio sólo podrá adaptarse al nuevo modelo e intentar hacerlo evolucionar buscando una mayor sostenibilidad.

**Palabras clave:** explotación forestal ilegal, descentralización, autonomía regional, forestería comunitaria, pequeñas concesiones, Indonesia, Borneo.

## Introduction

Depuis 1999, l'exploitation forestière illégale en Indonésie fait régulièrement les gros titres de la presse nationale, voire internationale. Cette notoriété récente n'est pas étrangère aux nombreuses campagnes de sensibilisation organisées par diverses ONG, campagnes reprises et amplifiées par les médias indonésiens (EIA/Telapak, 1999 ; ITFMP, 1999). La prise de conscience croissante du rôle et des implications de l'exploitation forestière illégale en Asie du Sud-Est a même conduit récemment la Banque mondiale et les autorités indonésiennes à organiser un séminaire international à Jakarta sur ce sujet<sup>1</sup>. Dans le cas de l'Indonésie, il est généralement admis que l'origine du phénomène est à rechercher dans la disparité entre l'offre limitée de bois et la capacité de traitement nettement supérieure des industries de transformation (BROWN, 1999). Cette situation est la résultante d'une expansion débridée du secteur de la transformation, suite à l'interdiction stricte d'exporter des grumes, décrétée en 1987.

En une décennie, le secteur de la transformation a crû au point de voir sa capacité totale de traitement excéder de deux à trois fois l'offre de bois produit légalement par les concessions forestières en Indonésie. L'immense fossé entre offre et demande a été comblé en partie par le développement concomitant de l'exploitation forestière illégale.

Ce développement a également été grandement facilité par :

- le fort degré de corruption prévalant dans toutes les administrations indonésiennes et tout particulièrement dans le secteur forestier ;
- la quasi-impunité dont jouissent les contrevenants depuis deux ans ;
- les perspectives d'emploi et de revenus élevés du secteur pour des catégories sociales pauvres et peu qualifiées en période de crise économique.

Cependant, si l'origine du phénomène est relativement bien connue, les moyens d'y remédier font cruellement défaut. À notre sens, l'absence de solutions efficaces provient avant tout d'une mauvaise évaluation de la nature du phénomène. Jusqu'à présent, les autorités n'ont vu (ou voulu voir) dans l'exploitation illégale qu'un délit ordinaire imputable à quelques individus ou, au pire, à des réseaux aux ramifications internationales. Or, l'exploitation illégale du bois en Indonésie est bien plus que cela : c'est un système complexe intégrant à la fois des aspects sociaux, économiques et politiques. Véritable conjonction d'intérêts au plan régional, le système implique les élus locaux, les fonctionnaires civils et militaires, les gros entrepreneurs, mais aussi les couches les plus défavorisées de la population.

L'illégalité de l'opération ne faisant aucun doute à l'échelon central, les solutions au problème sont habituellement recherchées dans l'application plus stricte de la loi, l'édiction de règlements plus coercitifs, l'appel répété aux forces de l'ordre pour contrôler les opérations délictueuses, arrêter et emprisonner les fautifs... Mais, mis à part les cas les plus flagrants de violation (intrusions dans les parcs nationaux et autres aires protégées), le recours aux actions de police ne peut guère être envisagé comme une solution efficace sur le long terme<sup>2</sup>.

Une bonne connaissance de l'organisation et du fonctionnement de l'exploitation illégale est un préalable indispensable à la recherche de solutions efficaces pour contrôler le phénomène. En nous appuyant sur des travaux de terrain menés à Kalimantan-Est entre février et octobre 2000, nous montrerons que la réalité de l'exploitation forestière illégale ne correspond que peu à l'image que paraissent en avoir les autorités centrales de Jakarta. L'activité n'est pas le fait (exclusif) de malfaiteurs. En outre, la limite entre activités légales et illégales est souvent floue et,

qui plus est, changeante. Il serait souvent plus exact de parler d'exploitation « non officielle » ou « informelle », plutôt qu'illégale.

En cette période de décentralisation et d'autonomie régionale, le recours à la force est à éviter. Une adaptation de la législation aux réalités du terrain serait nettement plus efficace. En l'occurrence, l'illégalité du phénomène est discutable. Elle est d'ailleurs de plus en plus discutée. Qui est le vrai voleur ? Les populations locales ou le pouvoir central qui s'attribue depuis des décennies le bénéfice exclusif des revenus de l'exploitation forestière ? Aujourd'hui, le pouvoir central n'est plus en mesure de faire respecter la (ou plutôt sa) loi dans les provinces forestières de l'archipel. La loi ayant perdu toute légitimité, rien ne sert de vouloir la faire appliquer à tout prix. Plutôt que de contrer le phénomène actuel, il conviendrait de l'accompagner pour le faire évoluer vers un système d'exploitation forestière durable par des concessions villageoises. Ainsi, dans un délai de deux à trois ans, on pourrait facilement mettre un terme à l'exploitation illégale de la forêt en Indonésie. Mais ne nous méprenons pas, légaliser l'exploitation informelle ne suffira pas à mettre en place un système d'exploitation durable de la forêt en Indonésie.

Parc à grumes de petit diamètre. Celles-ci sont destinées à l'usine de pâte à papier. *Small log yard. These logs are earmarked for the pulp factory.*  
Photo K. Obidzinski.



<sup>1</sup> « *Control of illegal logging in East-Asia* », 28-29 août 2000, Jakarta, Indonésie.

<sup>2</sup> Surtout si l'on considère l'implication quasi inévitable des membres de la police et de l'armée dans l'exploitation forestière illégale.

## Ni délit ni conspiration, mais un système complexe

L'exploitation forestière illégale existe sous de nombreuses formes en Indonésie. Récemment, les médias ont surtout mis l'accent sur l'exploitation illégale du bois par des groupes d'intérêts et/ou des individus dans des zones protégées, parcs nationaux, zones frontalières ou régions isolées de l'archipel. La surexploitation des blocs de coupe par des concessionnaires réguliers et les coupes à blanc opérées par de pseudo-compagnies de plantation ont également eu les honneurs de la

presse (KARTODIHARJO, 2000). En revanche, on a peu écrit sur la petite exploitation artisanale du bois dans les arrières-cours des villages de la zone forestière. Neuf mois d'études de terrain à Kalimantan-Est nous ont prouvé que ce type d'exploitation discret et de taille modeste était largement dominant à Kalimantan et qu'il constituait un sous-secteur économique florissant. Les données primaires obtenues dans trois districts de Kalimantan-Est ne laissent aucun doute quant à l'ampleur du phénomène d'exploitation illégale dans la province.

Carte administrative de Kalimantan-Est.  
*Administrative map of East Kalimantan.*



## Une nébuleuse de scieries plus ou moins légales

En mai 2000, 72 scieries fonctionnaient sur l'ensemble des trois districts de Berau, Malinau et Pasir. Berau comptait 40 scieries actives (61 au total dont 21 inactives), Pasir 24 scieries (44 au total dont 20 inactives) et Malinau 8 scieries, toutes actives. Invariablement, il s'avéra que toutes les scieries visitées opéraient de manière illégale, soit par absence d'autorisations administratives, soit en raison de l'origine du bois transformé, le plus souvent les deux.

Les 72 scieries actives ont été regroupées en trois grandes catégories :

- type A, scieries de grande taille à deux rubans ou plus (28 unités, soit 39 % du total) ;
- type B, scieries de taille moyenne à un seul ruban (13 unités, soit 17 % du total) ;
- type C, scieries de petite taille à scies circulaires uniquement (31 unités, soit 43,2 % du total).

Parmi ces 72 scieries, 23 unités, soit 29 % du total, furent tirées au sort pour une enquête socio-économique approfondie. Le tableau I présente les éléments déterminants de l'enquête.

## De nombreuses opportunités en matière d'emploi temporaire

Le nombre total de 1 511 employés peut paraître insignifiant. Il faut cependant tenir compte de la rapide rotation des employés dans les scieries. La main-d'œuvre est presque exclusivement temporaire et en moyenne un ouvrier ne reste guère présent plus de un à deux mois par an. En conséquence, ce type d'emploi concerne probablement 12 000 personnes par an. Il revêt une importance considérable en matière d'emploi temporaire pour une population rurale pauvre et peu qualifiée. Surtout, ce type d'emploi est disponible tout au long de l'année.

En plus de l'emploi direct, les scieries créent des emplois indirects souvent réservés aux épouses des ouvriers, comme la restauration, le blanchissage, etc. Les transporteurs, les petits commerçants et les fournisseurs de carburants et de lubrifiants y trouvent également leur compte. Une scierie de catégorie A consomme en moyenne 30 litres de fuel par ruban et par jour.

Les salaires proposés varient entre 36,2 et 79,8 \$ E.-U. (un dollar valant environ 9 000 roupies) par mois, soit nettement plus que des emplois équivalents dans les autres secteurs de la région. L'importance des revenus proposés exerce un pouvoir d'attraction considérable sur les nouveaux candidats : migrants récents, chômeurs et petits paysans à la recherche de revenus complémentaires. Ensuite, la pénibilité du travail,

l'isolement fréquent des scieries et surtout l'insécurité découragent rapidement les ouvriers. Avec une masse salariale de plus de 100 000 \$ par mois, le secteur dépasse largement les salaires de la fonction publique à l'échelle des districts.

Le secteur contribue également, par des paiements informels, à l'amélioration des revenus des fonctionnaires de la police et de l'armée. Les versements mensuels des scieries varient, en fonction de leur taille, entre 220 \$ pour les plus petites et 2 800 \$ pour les plus grandes, soit un total de 78 000 \$ par mois, uniquement pour les forces de l'ordre. Pour la plupart des fonctionnaires de police, ce revenu « accessoire » dépasse largement le montant du salaire officiel. Difficile dans ces conditions de demander à la police ou à l'armée d'éradiquer l'exploitation forestière illégale.

Les fonctionnaires civils ne sont d'ailleurs pas en reste. Pour ne pas se retrouver totalement dans l'illégalité, les propriétaires de scieries acquièrent habituellement des permis pour environ 20 % du bois de sciage produit. Ces permis<sup>3</sup> sont obtenus auprès de l'administration locale du ministère des Forêts (CDK) par les scieries de catégorie A et B, à raison de 20 \$ par mètre cube. Les scieries de type C échappent à ce coût car, vendant leur production sur place, les risques d'interception de la cargaison sont pris par l'acheteur et non par le vendeur. En principe, ce type de permis ne peut être obtenu que pour du bois provenant de concessions autorisées. Dans les faits, l'administration locale est peu curieuse de l'origine du bois de sciage. Quant à la part exacte de ces recettes qui est reversée dans les caisses de l'État, la question attire inévitablement les sourires entendus des interlocuteurs... Au total,

<sup>3</sup> SAKO, récemment rebaptisés SKSHH.

**Tableau I**  
**Les scieries illégales**  
**de Berau, Malinau et Pasir.**

|  | Type A              |              | Type B            |              | Type C            |               | Total<br>72 |
|--|---------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|---------------|-------------|
|  | Par scierie         | Total (x 28) | Par scierie       | Total (x 13) | Par scierie       | Total (x 31)  |             |
| Main-d'œuvre<br>(nombre d'ouvriers)            | 40                  | 1 120        | 11                | 143          | 8                 | 248           | 1 511       |
| Salaires mensuels<br>(\$ E.-U.) (1)            | 80/ouvrier<br>3 200 | 89 600       | 40/ouvrier<br>440 | 5 720        | 36/ouvrier<br>288 | 8 928         | 104 248     |
| Production mensuelle (m <sup>3</sup> )         | 880                 | 24 630       | 206               | 2 680        | 111               | 3 440         | 30 750      |
| Paiements « informels »<br>(\$ E.-U. par mois) | 2 780               | 77 840       | 556               | 7 228        | 222               | 6 882         | 91 950      |
| Permis de coupe (2)<br>(\$ E.-U.)              | 3 870               | 108 400      | 906               | 11 800       | Pas de permis     | Pas de permis | 120 200     |
| Achat de grumes                                |                     |              |                   |              |                   |               |             |
| ▪ prix d'achat au m <sup>3</sup>               | 16,6                |              | 13,8              |              | 12,7              |               |             |
| ▪ coût mensuel (\$ E.-U.)                      | 19 000              | 532 000      | 3 700             | 48 100       | 1 800             | 55 800        | 635 900     |
| Vente de produits de sciage (3)                |                     |              |                   |              |                   |               |             |
| ▪ prix de vente au m <sup>3</sup>              | 77,8                |              | 66,7              |              | 55,5              |               |             |
| ▪ vente mensuelle (\$ E.-U.)                   | 68 500              | 1 918 000    | 13 740            | 179 000      | 6 160             | 191 000       | 2 288 000   |
| Valeur ajoutée mensuelle (4)<br>(\$ E.-U.)     | 49 500              | 1 386 000    | 10 040            | 130 900      | 4 360             | 135 200       | 1 652 100   |
| Revenu mensuel net (5)<br>(\$ E.-U.)           | 35 700              | 999 000      | 7 300             | 95 500       | 3 370             | 104 400       | 1 200 000   |

1. Le taux de change de référence est de 9 000 roupies indonésiennes pour 1 \$ E.-U. Les montants sont arrondis.  
 2. Les revenus du district provenant des permis de coupe (22 \$/m<sup>3</sup>) sont calculés sur 20 % seulement du total produit. Les permis ne sont utilisés qu'en cas de contrôle et servent ainsi à plusieurs reprises.  
 3. La différence entre le cubage de grumes achetées et le cubage de bois de sciage produit tient compte d'une perte moyenne de 30 % au sciage.  
 4. La valeur ajoutée mensuelle est la différence entre le coût des grumes achetées et le revenu de la vente de bois de sciage.  
 5. Le revenu net est obtenu en décomptant les salaires, les achats de permis, les paiements informels, ainsi que 10 % de frais de maintenance de la scierie. L'amortissement du matériel n'est pas pris en compte. Les montants sont arrondis.

le bureau de district du ministère des Forêts engrange discrètement plus de 100 000 \$ de revenus mensuels provenant de l'industrie du sciage. Dans l'absolu et au vu des sommes colossales en jeu, les montants reversés aux petits fonctionnaires par le secteur peuvent paraître ridicules. Mais dans les faits ils assurent la survie du système, quel que soit son degré d'illégalité, et préviennent toute action de contrôle par l'administration centrale de la manière la plus efficace qui soit : en s'assurant le soutien de ses propres fonctionnaires.

On le voit, l'exploitation forestière illégale est plus qu'un simple délit isolé. Le système implique diverses composantes de la société et, directement ou indirectement, affecte de nombreux secteurs de l'économie locale. La complexité du système apparaît encore davantage lorsqu'on s'intéresse au secteur en amont de la scierie, à savoir la fourniture de grumes.

### Un réseau dense de petits camps d'abattage

La fourniture de bois aux scieries est assurée par un réseau dense de petits camps d'abattage opérant soit indépendamment, soit sous le parrainage de scieries ou de marchands de bois. De manière exceptionnelle, des tracteurs agricoles peuvent être reconvertis pour extraire les grumes. Mais, dans la majorité des cas, l'abattage est réalisé à la tronçonneuse et les grumes sont extraites manuellement à l'aide de traîneaux (*kuda-kuda*) selon une technique semblable au schlittage dans les Vosges. Chaque fois que possible, il est fait appel à des animaux de trait. Toutefois, l'essentiel du travail est réalisé manuellement. Le tableau II présente les principales données socio-économiques recueillies auprès de 331 camps d'abattage répartis dans les trois districts de Berau, Malinau et Pasir.

Flexibilité et disponibilité sont les maîtres-mots du secteur. À l'instar des scieries, la rotation du personnel dans les camps d'abattage est très rapide, de l'ordre de 1 à 2 mois. En conséquence, le nombre total de personnes concernées par l'abattage illégal dans les trois districts oscille autour de 12 000 par an. La majorité des bûcherons n'est ni rurale ni native de la province. De nombreux citadins (conducteurs de cyclo-pousse, vendeurs ambulants, journaliers du bâtiment...) tentent leur chance, au moins à une reprise. Les populations locales ne participent aux opérations d'abattage que sur une base strictement saisonnière, pendant la morte-saison agricole (entre octobre et décembre, puis entre mars et mai).

L'extrême pénibilité du travail, les conditions précaires de la vie en forêt et les nombreux temps morts dus aux précipitations excessives renforcent le caractère occasionnel de ce travail. Aucun bûcheron n'envisage d'élever ce travail au rang de profession. Toutefois, comme les rémunérations proposées sont nettement supérieures à n'importe quelle autre opportunité, il se trouve toujours des volontaires pour tenter leur chance, d'où la rapide rotation du personnel dans le secteur.

L'abattage et la transformation illégaux du bois à Kalimantan-Est offrent d'importantes opportunités de travail occasionnel aux couches les plus défavorisées de la population. En cette période de grave crise économique, ils ont été les seuls secteurs à recruter en masse et ont ainsi joué un rôle déterminant de protection sociale. L'exploitation illégale a également permis de maintenir l'activité économique à un niveau suffisant dans les districts et a contribué de manière conséquente à maintenir le niveau de vie des fonctionnaires locaux, qu'ils soient forestiers, policiers ou militaires. Il apparaît clairement que l'exploitation forestière illégale est bien plus qu'un simple délit, c'est un mode de vie – ou de survie – impliquant directement ou indirectement la grande majorité de la population des provinces forestières.

**Tableau II**  
**Les camps d'abattage illégaux de Berau, Malinau et Pasir.**

| District  | Berau   | Malinau | Pasir   | Total   |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Nombre de camps illégaux par district                     | 186     | 31      | 114     | 331     |
| Main-d'œuvre  |         |         |         |         |
| ▪ moyenne par camp  | 6       | 4       | 6       |         |
| ▪ total (ouvriers)  | 1 116   | 124     | 684     | 1 924   |
| Nombre de tronçonneuses (2 par camp)                      | 372     | 62      | 228     | 662     |
| Production journalière par tronçonneuse (m <sup>3</sup> ) | 1,5     | 1       | 1,5     | 4       |
| Production journalière par camp (m <sup>3</sup> )         | 3       | 2       | 3       | 8       |
| Production journalière par district (m <sup>3</sup> )     | 558     | 62      | 342     | 962     |
| Prix moyen par m <sup>3</sup> (\$ E.-U.)                  | 13,8    | 22      | 16,6    |         |
| Chiffre d'affaires mensuel brut (\$ E.-U.) (1)            | 192 500 | 34 100  | 141 930 | 368 530 |
| Revenu mensuel net par district (2)                       | 155 300 | 29 970  | 119 150 | 304 500 |
| Revenu mensuel net par ouvrier (2)                        | 139     | 242     | 174     | 158     |

Revenus convertis en \$ E.-U. au taux de 9 000 roupies pour 1 \$.

1. Évaluation à raison de 25 jours de travail effectif par mois. Les camps d'abattage ne tiennent aucune comptabilité précise. Les seules données fiables concernent la production journalière par tronçonneuse.
2. Le revenu net est obtenu en soustrayant les coûts opérationnels (33,3 \$ E.-U. par personne et par mois) du revenu brut. L'amortissement du matériel n'est pas pris en compte dans les calculs.

## Un système dynamique en mutation permanente

Le système est loin d'être figé. Depuis 1998, diverses initiatives politiques ont créé les conditions de son développement et de sa transformation rapides. Tous les types d'exploitation forestière illégale n'ont pas été touchés au même degré par ces changements. Toutefois, la petite exploitation illégale, qui est l'objet du présent article, a connu une transformation majeure.

### L'impact des nouvelles législations forestières

En 1998, après 32 ans de dictature au profit exclusif du pouvoir central, le vent de *reformasi* qui souffle sur l'archipel pousse le ministre des Forêts et des Plantations, M. Muslimin Nasution, à faire un premier pas vers ce qu'il considérait comme une répartition plus juste et équitable des ressources forestières. Par le biais d'un décret gouvernemental (*PP n° 62, 1998*), il autorisait les communautés villageoises résidant dans ou près de la forêt à s'impliquer dans l'exploitation forestière en créant des coopératives, des groupes de travail, des associations... Cette volonté d'impliquer les communautés villageoises n'est pas un changement anodin. D'un point de vue éthique et politique, la situation antérieure de dépossession des communautés n'était plus viable. Dans son esprit, il s'agissait surtout de légaliser l'accès à la forêt des populations locales, étant bien entendu que celles-ci se contenteraient d'activités à faible impact écologique, comme la cueillette de produits forestiers non ligneux. Par ce biais, le ministre espérait améliorer le bien-être des communautés forestières, les conforter dans leurs droits d'accès aux ressources non ligneuses et les faire bénéficier en retour des bienfaits d'une gestion communautaire des forêts.

Il apparut rapidement que les communautés locales n'allaient pas se contenter de l'exploitation des produits forestiers non ligneux mais qu'elles exigeaient la reconnaissance de leurs droits traditionnels sur ce qu'elles estimaient être leurs forêts, et par suite le droit d'exploiter l'ensemble des ressources forestières – y compris le bois – au même titre que les concessionnaires. Ce sentiment fut encore renforcé par l'édiction de décrets complémentaires transférant la gestion des forêts du gouvernement central aux provinces et aux districts<sup>4</sup>. L'élément clé de ce premier pas vers la décentralisation était d'investir les gouverneurs et les régents<sup>5</sup> de l'autorité à délivrer des permis de coupe pour de petites concessions forestières. Les gouverneurs pouvaient délivrer des permis jusqu'à 10 000 ha et les régents jusqu'à 100 ha. Les petites concessions attribuées par les régents furent rapidement connues sous le sigle HPHH (*Hak Pemungutan Hasil Hutan*, ou droit d'exploitation des ressources

forestières) ou IPK (*Izin Pemanfaatan Kayu*, droit d'utiliser le bois), rebaptisé IPPK (*Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu*, droit d'extraire et d'utiliser le bois). Les premières étaient conçues pour permettre l'extraction de produits forestiers non ligneux, alors que les secondes devaient fournir la base légale pour l'exploitation de petits blocs de forêts communautaires et à la rigueur pour leur conversion en plantations villageoises.

En quelques semaines de mise en œuvre de ces nouvelles directives, les bureaux des régents et les bureaux de district du ministère des Forêts furent submergés par les demandes de permis. La comparaison des trois types d'exploitation, concessions forestières classiques (HPH), petites concessions villageoises (HPHH) et exploitation illégale, présentée dans le tableau III, suffit à expliquer le succès de la formule.

<sup>4</sup> *Peraturan Pemerintah n° 6, 1999 ; SK Menhutbun n° 310/KPTS-II/1999 ; SK Menhutbun n° 317/KPTS-II/1999.*

<sup>5</sup> Les gouverneurs (*gubernur*) sont à la tête d'une province (*propinsi*) et les régents (*bupati*) à la tête d'un district (*kabupaten*).

**Tableau III**  
**Comparaison de la rentabilité des concessions classiques (HPH), des petites concessions (HPHH) et de l'exploitation illégale.**

|  | Concessions classiques | Petites concessions      | Exploitation illégale |
|--|------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Prix de vente du bois (\$ E.-U./m <sup>3</sup> ) | 100                    | 100                      | 55                    |
| Taxes diverses (\$ E.-U./m <sup>3</sup> )        |                        |                          |                       |
| ▪ Permis de coupe (SKSHH)                        | Oui                    | Oui                      | Non                   |
| ▪ Taxe de reboisement (DR)                       | 16                     | Non                      | Non                   |
| ▪ Taxe du gouvernement central (PSDH)            | 7                      | Non                      | Non                   |
| ▪ Taxe locale ( <i>Retribusi</i> )               | Non                    | 5                        | Non                   |
| ▪ Paiements « informels »                        | 20                     | 20                       | 18                    |
| Extraction                                       | 20                     | 16                       | 5                     |
| Coût total                                       | 63                     | 41                       | 23                    |
| Revenu net                                       | 37                     | 59                       | 32                    |
| Investissement                                   | Élevé                  | Modéré                   | Très faible           |
| Bureaucratie                                     | Lourde                 | Légère (niveau district) | Néant                 |

Le prix de vente moyen par mètre cube de bois retenu pour les calculs correspond au standard industriel meranti rouge. Dans les faits, la marge brute pour les petites concessions et l'exploitation illégale est probablement beaucoup plus élevée, ces derniers concentrant leurs activités sur des bois de qualité destinés à l'exportation vers la Malaisie (*ulin, bangkirai, kapur*). Ces bois peuvent atteindre des prix deux à trois fois plus élevés que le meranti rouge.



Le *kuda-kuda*, sorte de traîneau en bois qui sert à tirer manuellement les grumes hors de la forêt.

*The kuda-kuda, a kind of wooden sled used for hauling logs out of the forest by hand.*  
Photo P. Levang.

Des rails en bois facilitent le transport des billes.

*Wooden tracks make transporting billets that much easier.*  
Photo P. Levang.



## Une augmentation rapide du nombre de petites concessions forestières

Devant l'afflux massif d'investisseurs, de marchands de bois et de soi-disant planteurs, les communautés indigènes eurent tôt fait de comprendre que quelque chose avait changé. Autre changement majeur, la nouvelle loi forestière de 1999 reconnaissait explicitement les droits coutumiers sur des espaces forestiers. Pour les communautés forestières, la forêt n'était plus uniquement une source de subsistance, elle devenait également une source de revenu. Dès lors, il devenait indispensable aux communautés de disposer des preuves de leur propriété et de matérialiser les limites de leur territoire. Les ONG furent rapidement débordées par les demandes de cartographie participative émanant de tous les villages, jusqu'aux plus reculés.

Les travaux d'inventaire et de cartographie villageoise réalisés par les ONG locales (mais aussi par le WWF et accessoirement le CIFOR) étaient surtout destinés à renforcer le pouvoir de négociation des villageois face aux intrusions d'éléments jugés allogènes, comme les concessions forestières, les sociétés de plantation, les exploitations minières... Les cartes, conçues comme d'importants outils pour la gestion et la conservation des ressources naturelles, allaient jouer un rôle insoupçonné dans le développement des petites concessions forestières villageoises. En effet, elles allaient servir de preuve irréfutable de propriété et, par suite, de document de base indispensable à la négociation entre villageois et investisseurs.

Dans le district de Berau, l'association avec un concessionnaire en contrepartie de royalties par mètre cube de bois extrait est devenue l'option dominante en matière d'utilisation et de gestion des forêts communautaires. Le nombre de permis est passé de 0 à 30 unités entre 1998 et 1999 pour un total de 11 000 ha. À l'heure actuelle, plus de 60 permis

ont été approuvés et 5 nouveaux (de 100 ha chacun) voient le jour tous les mois. Dans le district de Pasir, 27 permis sont actuellement en vigueur, mais ce nombre va s'accroître rapidement au vu de l'activité déployée par les communautés villageoises pour officialiser une exploitation forestière déjà active à proximité des villages. Dans le district de Malinau, en moins de deux mois, 30 permis ont vu le jour. À Kutai-Ouest, 270 permis (220 IPPK et 50 HPHH) sont en cours d'attribution. À Kutai-Centre, plus de 450 permis (400 IPPK et environ 50 HPHH) sont actuellement recensés. Ces quelques chiffres donnent une idée du succès de la formule auprès des exploitants et des communautés. Plusieurs centaines de milliers d'hectares de forêts sont ainsi concernés.

Dans ce contexte de création rapide, la distinction entre IPPK et HPHH n'a plus aucun sens. Ainsi, au niveau des districts, l'attribution d'un permis ne tient jamais compte du produit forestier exploité (produits forestiers non ligneux ou bois) ni du degré de mécanisation de l'exploitation. Dans les faits, l'appellation IPPK/HPHH est devenue synonyme de petite exploitation forestière.

## Exploitation illégale et petites concessions villageoises

Le développement rapide des petites concessions forestières a eu un impact considérable sur l'exploitation illégale. En effet, en délimitant avec précision leur territoire<sup>6</sup>, les communautés villageoises cherchent surtout à en contrôler l'accès et l'exploitation. Les exploitants illégaux n'ont souvent d'autre choix que de négocier une concession avec les villageois. Les revendications territoriales des communautés combinées aux avantages économiques des petites concessions sont ainsi à l'origine d'un processus de légalisation de l'exploitation illégale.

Le nouveau système est non seulement aussi rentable (sinon plus) que l'exploitation illégale, mais il per-

<sup>6</sup> Plus exactement, ce qu'elles revendiquent comme étant leur territoire, d'où de nombreuses sources de conflits entre communautés et bien entendu avec les autorités forestières et les concessionnaires.



met de conduire les opérations dans la légalité avec un minimum de formalités, et par conséquent une forte réduction des coûts de prévarication. Avec cette nouvelle donne, les forces de sécurité (police et armée) sont perdantes, l'exploitation légale ne nécessitant plus de « protecteurs ». Les principaux bénéficiaires du changement en cours sont les bureaux du district – régent et forêts – puisqu'il faut compter environ 1 500 \$ pour obtenir un permis pour une concession de cent hectares. L'opportunité est trop belle pour les fonctionnaires de district jusque-là privés de cette manne par les fonctionnaires du gouvernement central. Difficile, encore une fois, de promouvoir une politique de conservation de la forêt à l'échelle du district dans ces conditions.

Le seul obstacle à la légalisation est la nécessité de disposer d'un capital de départ et d'un fonds de roulement un peu plus élevé que pour l'exploitation illégale. Une manière de contourner cet obstacle consiste à s'associer avec une compagnie possédant déjà un permis de coupe en tant que *contractor* ou sous-traitant. Ce genre d'arrangement est fréquemment utilisé par les concessionnaires classiques. Ces derniers, déjà largement critiqués pour le gaspillage des ressources et l'exploitation destructrice de la forêt, font face à des conflits de plus en plus durs avec les populations locales : demandes de participation aux bénéfices, de compensations pour les destructions environnementales, de soutien finan-

cier, etc. Dans ce contexte de crise sociale, l'alternative des petites concessions prend tout son intérêt. En plus d'être rentables, les petites concessions sont surtout bien acceptées par tous les acteurs concernés : communautés, exploitants, fonctionnaires de district et politiciens locaux... Ainsi, dans le district de Pasir, le concessionnaire public PT Inhutani II a confié la totalité de l'exploitation de sa concession à des sous-traitants par le biais de licences IPPK. Une évolution semblable se met en place dans le district de Malinau.

Qu'ils opèrent indépendamment (sous statut de CV ou de PT<sup>7</sup>) ou comme sous-traitants, les exploitants forestiers illégaux ont rejoint en masse le nouveau système. À Berau, près de 30 % des scieries illégales se sont ainsi recyclées dans l'exploitation forestière au cours des deux dernières années. À Pasir, près de la moitié des scieries se sont reconverties en sous-traitants pour les concessionnaires. Certaines scieries poursuivent les deux types d'activité.

En voulant autoriser les communautés locales à exploiter les ressources forestières non ligneuses et le bois dans le cadre de petites exploitations forestières, le ministère des Forêts a investi les autorités des provinces et des districts du pouvoir d'attribuer des concessions forestières. Mais, dans les provinces, ce transfert de responsabilité a surtout été compris comme un transfert de pouvoir. Désormais, les chefs de district entendent contrôler eux-mêmes l'exploitation forestière, sans en référer au pouvoir central. Avec la multiplication des permis, la limite entre exploitation légale et illégale est devenue pour le moins floue. Et cette tendance n'est pas prête de s'inverser avec la mise en œuvre de l'autonomie régionale en janvier 2001.

<sup>7</sup> Équivalents des SARL et des SA.



Fabrication des équarris et débités.  
*Manufacturing square cut and feather edged.*  
Photo P. Levang.



Transport du bois d'œuvre par traction manuelle (système *kuda-kuda*).  
*Transport timber manually (the kuda-kuda system).*  
Photo J. Turnbull.



Route forestière dans une concession classique (HPH).  
*Forest road in a classic concession (HPH).*  
Photo K. Obidzinski.



À Kalimantan, équarris stockés sur le bord des routes.  
*In Kalimantan, square cut stocked at the roadside.*  
Photo K. Obidzinski.

## Quel avenir pour les petites concessions forestières ?

### Une évolution irréversible

Vers le milieu de l'année 2000, devant la crainte – justifiée – que la multiplication des petites concessions forestières opérant sans contrôle contribue à une déforestation massive, le ministère des Forêts décida de suspendre l'autorisation donnée aux provinces et aux districts d'établir des concessions<sup>8</sup>. Cette suspension n'était que provisoire, puisque, avec l'entrée en vigueur de la loi d'autonomie régionale le 1<sup>er</sup> janvier 2001, il était clair que les provinces seraient seules habilitées à légiférer sur le sujet. Quoi qu'il en soit, sur le terrain, la suspension décrétée par Jakarta resta lettre morte. Les concessions, attribuées sur simple recommandation des régents ou des gouverneurs, n'étaient le plus souvent même pas enregistrées à l'échelon central. Dans le climat d'euphorie de cette période de pré-autonomie, les instructions du gouvernement central n'étaient guère entendues dans les provinces.



Des voitures spécialement équipées sont souvent utilisées pour transporter le bois.

*Specially equipped vehicles are often used to transport wood.*

Photo K. Obidzinski.

Vie quotidienne dans un camp d'abattage illégal après une journée de travail.

*Daily life in an illegal logging camp after a day's work.*

Photo K. Obidzinski.



### Un contexte politique de décentralisation

Sur le plan local et régional, les petites concessions forestières emportent l'assentiment de tous les notables. Du chef de village au gouverneur, tous les agents de la fonction publique sont conscients de la nécessité de s'assurer un vaste soutien populaire. Autrefois, une carrière de fonctionnaire se bâtissait sur une obéissance sans faille au pouvoir central. Aujourd'hui, autonomie régionale oblige, une carrière politique ne peut plus se concevoir sans soutien populaire. Et ce soutien s'obtient en aidant, en facilitant, en intervenant... ou plus directement en délivrant de petites concessions forestières.

Les nouveaux partis politiques créés après la chute du régime Suharto utilisent également les petites concessions pour s'assurer un soutien électoral dans les provinces. Ainsi, de nombreuses organisations dont le but avoué est d'aider les groupements paysans et les coopératives villageoises à obtenir des permis ont vu le jour. De telles organisations sont le plus souvent parrainées par des partis politiques. À Berau, par exemple, le *Forum Pemerhati Peduli Pembangunan Masyarakat dan Lingkungan* (FP3ML) est une émanation du PAN (*Partai Amanat Nasional*), alors que l'*Asosiasi Jurnalis Reformasi Indonesia* (AJRI) est soutenue par le PKB (*Partai Kebangkitan Bangsa*).

Cependant, le principal facteur de succès des concessions villageoises est lié au changement de climat politique. Jusqu'alors, la population et les autorités locales avaient dû se contenter des miettes des énormes bénéfices de l'exploitation forestière de leur province. De tout temps, le contrôle centralisé et monopolistique de l'exploitation forestière avait été ressenti comme le pillage des ressources locales par le gouvernement central. Désormais, avec l'entrée en vigueur de l'autonomie régionale, les régions entendent bien prendre leur revanche sur le centre et exploiter directement leurs richesses.

Malheureusement, cette exploitation ne s'encombre pas de notions de durabilité. L'objectif est plutôt de profiter au maximum, et au plus vite, de l'opportunité présente. Une telle attitude s'explique aisément. En effet, la tendance actuelle de reconnaissance des droits coutumiers n'est pas forcément définitive et pourrait très bien être remise en cause dans un avenir proche. La notion de forêt communautaire avait même fait l'objet de plusieurs réglementations gouvernementales au début des années 1950 (HASANU, 2000). Depuis l'indépendance, divers mouvements visant à la reconnaissance des droits coutumiers locaux n'ont eu que des durées de vie limitées et se sont souvent soldés par de violents retours de bâton. En la matière, les décisions erratiques d'un système judiciaire aux ordres d'un pouvoir changeant se traduisent par une totale absence de sécurité foncière pour les communautés comme pour les individus. Craignant que la situation actuelle ne dure pas, les communautés sont bien décidées à en tirer un parti rapide et à vendre leurs forêts tant qu'elles en ont la possibilité.

Les autorités locales et les entrepreneurs doutent également de la pérennité du mouvement actuel de décentralisation et d'autonomie régionale. La décentralisation n'est pas non plus un concept nouveau en Indonésie. Dès l'époque coloniale et durant les premières années d'indépendance, plusieurs tentatives de décentralisation et de partage du pouvoir entre le centre et la périphérie avaient vu le jour (PIDE, 1999). Mais, comme pour les forêts communautaires, aucune de ces tentatives ne s'est soldée par des changements majeurs et définitifs. Aujourd'hui encore, malgré les discours en vogue, un retour en force de l'État centralisateur d'ici deux à trois ans n'est pas exclu.

Dans le contexte d'instabilité politique et institutionnelle actuel, les instructions gouvernementales visant à une exploitation modérée et durable des ressources naturelles ont peu de chances d'être entendues dans les provinces.

<sup>8</sup> Surat Edaran Dirjen Pengelolaan Hutan Produksi n° 288/IV/PHT/2000.

## Vers un nouveau modèle ?

À moins d'un retour en force de l'État centralisateur, il est clair que le ministère indonésien des Forêts a perdu le contrôle des ressources forestières. Aujourd'hui, le système classique des grandes concessions forestières attribuées à des groupes financiers puissants aux liens étroits avec le pouvoir n'est plus viable. Même si les gouverneurs et les régents étaient tentés de négocier avec les anciens concessionnaires, la nécessité de s'assurer un vaste soutien populaire les pousse à privilégier les petites concessions communautaires.

Les communautés locales estiment avoir été spoliées de leurs forêts par le pouvoir central pendant trop longtemps. Pour elles, l'exploitation illégale n'était pas considérée comme un délit mais plutôt comme une revanche à prendre sur des étrangers pillant les richesses locales. Aujourd'hui, ces communautés ne se contentent plus des miettes, elles réclament le droit d'exploiter leurs forêts. L'institution des petites concessions communautaires, en procurant un cadre légal aux activités d'extraction, a contribué à faire sortir l'exploitation illégale de l'ombre. Pourtant, le succès de la formule inquiète les forestiers. Les populations locales sauront-elles gérer la ressource forestière de manière durable ? Les indications dont nous disposons n'engagent guère à l'optimisme. L'époque est plutôt à la revanche, à l'enrichissement rapide et au rattrapage du retard sur les autres provinces. Les chefs de village interrogés, autrefois très critiques à l'encontre des dégâts commis par les concessionnaires, tiennent aujourd'hui des discours très proches de ces derniers. Ils ont fait leur concepts d'exploitation sélective, de reboisement, de conservation de la forêt, de préservation de l'environnement et de durabilité. Quand on voit où trente ans d'exploitation « durable » par les grandes concessions ont conduit la forêt indonésienne, on est en droit de s'inquiéter (Durand, 1999).

Qu'on le veuille ou non, le temps des grandes concessions est révolu en Indonésie. Vouloir contrer le mouvement de réappropriation des forêts par les populations locales serait politiquement risqué et socialement dangereux. Accompagner le mouvement et tâcher de le contrôler serait plus efficace. Car, contrairement à ce qui a souvent été affirmé par certaines ONG, la seule reconnaissance du droit des populations locales à exploiter la forêt ne suffit pas à assurer une exploitation durable. Toutes nos observations de terrain indiquent le contraire, même si la situation actuelle n'est peut-être que transitoire. Il est vrai que les communautés indonésiennes n'ont encore aucune expérience en matière de foresterie communautaire. D'autres pays, comme la Bolivie, le Mexique, l'Inde (KAIMOWITZ *et al.*, 1998 ; JOSHI, 1998 ; RICHARDS, 1992 ; SALAFSKI *et al.*, 1998 ; SNOOK, 2000) ont plus d'expérience en matière de décentralisation et de développement de concessions forestières communautaires. Pourquoi ne pas essayer d'en tirer parti ? Les communautés indonésiennes désirent bien faire. Aucune ne souhaite voir disparaître la forêt. Mais aucune non plus ne sait résister aux offres des « investisseurs ».

Tout reste à faire, il faut apprendre à gérer la ressource, à l'exploiter et à négocier avec les marchands de bois. Toute la législation forestière est à revoir et à adapter au nouveau paradigme. Le défi est de taille. Il importe que le ministère indonésien des Forêts le relève. D'abord il est le seul à pouvoir le faire, ensuite sa survie est à ce prix.

Temps de repos près d'une scierie à Kalimantan.  
*Taking a break near a sawmill in Kalimantan.*  
Photo A. Casson.



Flottage du bois et transport de débités.  
*Wood drive and sawnwood transport.*  
Photo A. Casson.



## Références bibliographiques

BROWN D., 1999. Addicted to rent : corporate and spatial distribution of forest resources in Indonesia. Implications for forest sustainability and government policy. Jakarta, Indonésie, UK Tropical Forest management Program, Report n° PFM/EC/99/06.

DURAND F., 1999. La gestion des forêts en Indonésie : trois décennies d'expérimentation hasardeuse (1967-1998). Bois et Forêts des Tropiques, 262 (4) : 45-59.

EIA/TELAPAK, 1999. The final cut : illegal logging in Indonesia's Orang-Utan parks. Londres, Royaume-Uni, Environmental Investigation Agency.

HASANU S., 2000. *Reformasi* and its effect on forest management policies in Indonesia. In : Decentralization and devolution of forest management in Asia and the Pacific. Enters T., Durst P., Victor M. (éd.). FAO/RECOFT.

ITFMP, 1999. Illegal logging in Indonesia. Jakarta, Indonésie, ITFMP, Report n° EC/99/03.

JOSHI A., 1998. Progressive bureaucracy : an oxymoron ? The case of joint forest management in India. Rural Development Forestry Network Paper, 24a.

KAIMOWITZ D., PACHECO P., JOHNSON P., JOHNSON J., PAVEZ I., VALLEJOS C., VELEZ R., 1998. Local governments and forests in the Bolivian lowlands. Rural Development Forestry Network Paper, 246.

KARTODIHARJO H., 2000. Forest management by concessions. Paper presented to Removing the Constraints, Post-CGI Seminar on Indonesian Forestry, Jakarta, Indonesia.

PIDE A. M., 1999. Otonomi daerah dan kepala daerah memasuki abad XXI. Jakarta, Indonésie, Gaya Media Pratama.

RICHARDS E. M., 1992. The forest ejidos of south-east Mexico : a case study of community based sustained yield management. Commonwealth Forestry Review, 70 (22) : 290-312.

SALAFSKY N., CORDES B., LEIGHTON M., HENDERSON M., WATT W., CHERRY R., 1998. Chainsaws as a tool for conservation ? A comparison of community based timber production enterprises in Papua New Guinea and Indonesia. Rural Development Forestry Network Paper, 22b.

SNOOK L., 2000. Utilization and management of timber and non-timber forest resources in three forest ejidos of Quintana Roo, Mexico. Draft paper.

Scierie de bois d'œuvre à Kalimantan.  
*Timber sawmill in Kalimantan.*  
Photo A. Casson.



## SYNOPSIS

### ILLEGAL LOGGING IN INDONESIA: A DISTURBING LEGALIZATION TREND

Krystof OBIDZINSKI,  
 Iman SURAMENGGALA  
 and Patrice LEVANG

**In part one**, this paper aims at gaining a better understanding of why the illegal timber sector in East-Kalimantan and in other forest-rich provinces of Indonesia has been such an enduring and unstoppable force, especially since 1998. In part two, it records and analyses the recent trend towards legalization of former illegal logging activities through the new system of small concessions (IPK). Recent changes should not be viewed as simple incidents but rather as a complete change of paradigm.

The point of departure for the study was the conventional (i.e. government, media, market based) understanding of the underlying causes of the illegal logging problem in Indonesia centering on economic and cultural key factors:

- Wide disparity between the country's processing capacity/demand for timber and the available legal supply—an imbalance constituted by a history of expansionist and logging-oriented policies particularly in the 1970s and 1980s.
- Economic crisis of 1998—devaluation of the Indonesian currency; forest concessionaire insolvency yielded ground to the informal sector; effective lowering of domestic prices for timber led to increasing rents from timber extraction thus contributing further to the expansion of illegal logging activities.
- Culture of corruption in Indonesian governance and involvement of various government institutions (particularly security forces and forestry bureaucracies) in illegal timber market are seen as intentional, individual or group, criminal transgressions to be prosecuted by coercive and/or repressive means.

The research has shown, however, that at the district level these macro factors are underpinned by a host of local relationships that are in a better position to explain the nature of the phenomenon of illegal logging. These hitherto neglected and poorly understood relationships came to light as a result of the *commodity chain analysis* within illegal timber networks in Berau, Malinau and Pasir districts in East Kalimantan. By tracing the flow and goods, services and finances within these systems, it became apparent that illegal logging plays the key role in local (district) economics and politics.

The new forestry law and the possibility offered to the local government to entrust small concessions to local communities (IPK) had a tremendous effect on the illegal logging business. From the economic standpoint, it proved extremely attractive because of its profitability. Furthermore, small concessions are lawful and they impose few legal obligations. Finally, from the point of view of local politics, small concessions became a key reward in the system aimed at generating local power base and popular support.

Considering its advantages, and taking into account investors' hesitation to become involved in large-scale forest concessions due to political uncertainty and social unrest, small concessions have become the preferred option. In this context, it is useless to try to stop this system with legislative and/or executive orders, when political and market forces drive it in the opposite direction. Political and legal stability are the key prerequisites to the long-term resolution of the problem. Fundamental restructuring of the community concessionaire relationship must be an important part of such stabilization process in order to generate incentives for communities to give them a sense of meaningful involvement in forest management and dissuade them from opting for short-term consumption. This is likely to be a challenging and lengthy process.

#### District Economy

- Labor/employment (flexibility of terms)
- Spin-off effects to other sectors
- Institutional stakeholders (bureaucracies)
- Protection by security forces
- Permits (forestry, industry and trade)
- Profit-sharing
- For institutional stakeholders, income from these illegal sources far outweighs their official allowances

#### District Politics

- Establishing power base networks
- Building up political support
- Jockeying for politically strategic positions
- Shoring up electoral base
- Mob connections