

Il est essentiel de prêter attention aux marchés et aux politiques des gouvernements pour promouvoir l'aménagement forestier durable dans les forêts tropicales du pays

par Markku Simula,
Gilberto Siqueira,
Victor Sosa Cedillo
et
Timothy Synnott

Membres d'une mission de diagnostic envoyée par l'OIBT au Mexique en mai 2005

EN OCTOBRE 2004, le gouvernement mexicain a invité l'OIBT à organiser une mission technique au Mexique pour déterminer les facteurs qui entravent ou limitent le progrès vers l'Objectif 2000 de l'OIBT et l'aménagement forestier durable (AFD) dans les forêts tropicales du pays, et à recommander des mesures susceptibles de venir à bout de ces contraintes. La mission a eu lieu en mai 2005; le présent article récapitule ses résultats.

Rappel des faits

Le Mexique est un pays à revenu intermédiaire dont le revenu par habitant dépasse légèrement 5 000 dollars des

Etats-Unis, un des plus élevés en Amérique latine. On y constate cependant des différences considérables et croissantes entre les riches et les pauvres, le nord et le sud, et les secteurs urbains et ruraux du pays. Les moyens de subsistance d'environ 45 millions de Mexicains seraient inférieurs à 2 dollars par jour

Forêts tropicales

Le Mexique possède 26,4 millions d'hectares environ de forêts tropicales, qui sont situées dans les zones côtières du Golfe du Mexique et sur la côte du Pacifique, l'isthme de Tehuantepec, la péninsule de Yucatán et le long de la frontière avec le Guatemala. Ce sont principalement des forêts naturelles basses à moyennes, avec une zone relativement petite de futaie (>30 m de hauteur). Les Etats où se trouve la majorité des ressources de forêt tropicale sont ceux de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz et Yucatán, ainsi que la zone de Tabasco où était principalement centrée l'étude de diagnostic.

Jouissance des terres forestières

Près de 80% des zones boisées et des forêts ombrophiles et autres du pays sont sous des régimes de propriété de caractère social (*ejidos* et autres communautés), comportant environ 8.500 centres agricoles dont la population se monte à environ 12 millions d'habitants. Peu de pays présentent un taux plus élevé de propriété terrienne communale, et le Mexique est reconnu comme étant le pays du monde où la foresterie communautaire est la plus répandue.

Gestion des forêts tropicales

La gestion proprement dite aux fins de la production de bois dans les forêts tropicales du sud-est mexicain a débuté dans les années 50, lorsqu'un plan de gestion forestière à grande échelle a été élaboré pour une entreprise paraétatique à Quintana Roo. Dans les années 60 et 70, des concessions ont été accordées à des entreprises privées. Cependant, toutes les concessions ont été annulées dans les années 80, et c'est alors qu'a commencé le processus visant à transférer les responsabilités des activités de



Utilisation productive: cultivateurs ejidos dans le nouveau verger qu'ils ont planté en lisière de la forêt naturelle. Photo: Commission forestière du Mexique

gestion forestière aux *ejidos* et à d'autres communautés. La loi en vigueur stipule que tous les permis de récolte devraient être attribués aux propriétaires de forêts, qui, dans le cas des forêts tropicales, sont presque exclusivement des *ejidos* et autres communautés.

Production de bois

En 2002, la production du bois rond tropical s'est chiffrée à 278.000 m³. Ce total comprenait 8,6% d'espèces ligneuses de haute valeur comme l'acajou (*Swietenia macrophylla*) et le cèdre (*Cedrela odorata*), le reste étant des espèces secondaires. Les espèces de valeur sont pour la plupart transformées en sciages, et moins de 10% sont utilisées à d'autres fins. Les espèces secondaires sont utilisées en sciages (44%), bois de feu et charbon de bois (30%), pieux et poteaux (7%), traverses de chemin de fer (8%), placages et contreplaqués (2%).

Plantations commerciales

Il existe peu d'informations fiables sur l'ampleur des plantations forestières de caractère commercial; elle pourrait être de 100.000 hectares à peine. Leur expansion potentielle dans la zone tropicale pourrait être considérable—peut-être jusqu'à 5 millions d'hectares. Toutefois, plusieurs facteurs font obstacle à une telle expansion, notamment: i) le régime foncier actuel, qui permet difficilement de développer des projets industriels à grande échelle; ii) le manque de financement complémentaire pour soutenir des incitations au démarrage d'activités; iii) le manque de certitude quant aux espèces à planter et aux produits à obtenir; et iv) le peu d'intérêt dont fait preuve le secteur privé à cause de sa perception de risques élevés et d'un manque d'information fiable sur la rentabilité à espérer.

Principaux indicateurs socio-économiques

En 2002, la valeur totale de la production de bois tropicaux dans les sept Etats du sud-est mexicain s'est élevée à 2,4 millions de dollars EU; celle de la production non ligneuse à 7 millions. La contribution directe du secteur bois à la création d'emplois dans

la zone tropicale pourrait atteindre jusqu'à 60.000 emplois, mais aucune donnée fiable n'est disponible pour le confirmer. La plupart des travaux offerts restent de caractère informel et temporaire. Un grand nombre d'*ejidos* dépendent essentiellement des activités forestières pour assurer leur subsistance.

Diagnostic

Le Mexique a sensiblement renforcé son système d'AFD au cours de la décennie passée et plusieurs des éléments nécessaires sont déjà opérationnels, même s'ils laissent encore à désirer. Cependant, le processus qui visait à améliorer la production sur le terrain a généralement été lent à cause d'un manque d'investissement par le secteur privé et de la capacité limitée de groupes communautaires d'améliorer leurs systèmes de gestion forestière et de transformation industrielle.

Les collectivités qui vivent dans la forêt sont prisonnières d'un cercle vicieux: les revenus qu'elles tirent des activités forestières ne sont pas suffisants pour justifier les investissements exigés pour valoriser les produits ou pour améliorer l'efficacité des opérations. Pendant l'année 2002, parmi les 8.500 *ejidos* et autres communautés possédant des ressources forestières au Mexique, 2.417 ont mis en oeuvre des activités commerciales de récolte dans le cadre de plans de gestion officiellement approuvés. Cela signifie que 28% à peine d'entre eux ont réussi à prendre les mesures de gestion, techniques et financières pour développer et appliquer leurs plans de gestion. On a estimé à 1,4 million de m³ par an le potentiel de production dans les forêts hautes et moyennes de la zone tropicale, soit cinq fois ou plus la production actuelle. Mais pour être durable, une telle augmentation de la production ne peut être obtenue qu'au prix de l'exécution de plans de gestion adéquats, de services techniques bien formés, de zonage approprié, d'investissements dans l'infrastructure, d'une plus grande efficacité de production et de l'élimination des conflits sur l'utilisation des forêts.

Etant donné l'importance sociale et environnementale des forêts tropicales et le rôle économique qu'elles jouent dans la conservation des services environnementaux, promouvoir leur gestion durable devrait être considéré prioritaire sur le plan national. Or le gouvernement et les pouvoirs publics des Etats offrent des incitations au développement rural qui tendent à favoriser d'autres utilisations des terres boisées.

Dans la zone tropicale vivent peut-être 200 *ejidos* et autres communautés possédant suffisamment de ressources forestières de haute valeur et qui pourraient baser leurs stratégies de développement principalement sur la production industrielle de bois. Environ 50% de ces *ejidos* et communautés réunissent les conditions nécessaires du point de vue de leur organisation interne et d'accessibilité économique dans les court et moyen termes. Celles qui restent possèdent des forêts de petite superficie ou moins productives, ou des forêts qui font partie d'aires protégées; elles pourraient donc baser leur gestion sur des produits non ligneux, les services environnementaux et de petites quantités de bois marchand. Dans ce cas, l'appui devrait être axé sur la formation à des qualifications administratives et techniques de base ainsi que sur la mise en valeur des produits non ligneux et d'autres formes d'utilisation des ressources naturelles. Les stratégies de soutien devraient porter sur des créneaux et des producteurs spécialisés qui peuvent assurer ces débouchés avec un haut degré de professionnalisme.



Au séchage: empilement de planches d'acajou. Photo: J. Blaser

La situation de l'industrie évoluera en quelques années à mesure que le bois des plantations pénétrera le marché. Il se créera ainsi une nouvelle dynamique, vu la nécessité de techniques différentes de celles employées actuellement pour les espèces indigènes de bois tropicaux—par exemple adaptées à des bois d'arbres à croissance rapide et de faible diamètre. Les besoins industriels du secteur n'ont pas encore été adéquatement pris en considération dans les programmes de plantation, ce qui risque d'entraîner une fragmentation géographique des approvisionnements en matières premières et de se traduire par des frais de transport élevés pour l'industrie. Ce problème devra être résolu par un plan intégré à long terme en vue de développer les plantations et la capacité industrielle au niveau régional.

Deux axes stratégiques de développement industriel devront être envisagés: i) production à petite et moyenne échelle, basée sur le bois prélevé dans les forêts tropicales naturelles et destiné à des créneaux particuliers (marché intérieur et exportation), l'accent étant mis sur les produits à valeur ajoutée; et ii) production à moyenne et grande échelle à des coûts compétitifs, basée principalement sur le bois des plantations destiné à des marchés sur lesquels ils font concurrence au chêne et à toutes autres espèces feuillues, tropicales et non tropicales, d'origine intérieure ou importées. Les industries seront également développées afin de satisfaire des besoins locaux de palettes et emballages, poteaux de construction, etc.

Commercialisation

Les filières de distribution en place sur le marché intérieur n'encouragent pas les producteurs à augmenter leur transformation de sciages en produits à valeur ajoutée, l'utilisation d'espèces secondaires sur le marché, ni l'adoption de systèmes améliorés de classement et de mesure. L'introduction du bois tropical de plantation dans le marché renforce la nécessité de traiter ces problèmes, car la qualité de cette matière première sera différente de celle du bois issu des forêts tropicales naturelles.



Objet de valeur: un acajou dans la forêt du Yucatán. Photo: J. Blaser

D'autre part, un grand nombre d'espèces secondaires qui ne se vendent pas sur le marché national ont des possibilités sur le marché international; elles offrent donc potentiellement d'importants créneaux pour les producteurs mexicains. Il est possible de trouver ces créneaux également sur les marchés intérieurs, mais il faudra dans ce cas mettre en place de nouvelles filières de distribution. Le volume de la demande dans ces deux types de créneaux (marchés nationaux et internationaux) est limité, mais les prix peuvent être élevés. Le potentiel du marché coïncide avec la capacité des petites et moyennes entreprises, si elles sont en mesure de produire la qualité exigée et si les producteurs peuvent répondre aux autres exigences de ces marchés (comme les délais de livraison, la certification, etc.). La mise au point des techniques de séchage dans les scieries des *ejidos* serait une condition préalable essentielle pour presque n'importe quel produit à valeur ajoutée.

Le manque de contact direct entre les marchés et les scieries des *ejidos* dans la zone tropicale se traduit par un goulet d'étranglement considérable. Malgré l'existence de la certification forestière, le secteur n'a pas pu établir, entre acheteurs et producteurs, des partenariats qui stimulent l'amélioration du système de production. Le manque de capacité de gestion et de plans d'affaires réalistes est un élément fondamental qui limite le développement du secteur du sciage.

Le système d'information sur les marchés des bois tropicaux au Mexique doit être amélioré. Le manque de transparence actuel entraîne des pertes économiques pour les producteurs et n'incite pas à mettre en train l'AFD. En outre, on note un manque de compétences pour convertir les données disponibles en format plus utilisable et plus accessible aux éventuels utilisateurs (producteurs, industrie,

négociants de bois, exportateurs, importateurs, etc.). Cette lacune est à combler en priorité pour encourager l'AFD dans les forêts tropicales du Mexique.

Politiques gouvernementales en matière d'AFD

Pendant de nombreuses années, les forêts tropicales du Mexique ont traversé une crise en conséquence de politiques gouvernementales qui favorisaient leur défrichement au profit d'autres utilisations. Toutefois, les pressions qui engageaient à changer l'utilisation des terres se sont atténuées, suite à la récente évolution macro-économique et parce que le gouvernement offre désormais moins d'incitations à la conversion des terres forestières (bien qu'il en prévoie encore certaines). Les importants facteurs ayant contribué à ce processus ont été la création de nouvelles aires protégées, une augmentation des unités de gestion de la faune et des programmes gouvernementaux de soutien à des fins spécifiques. Néanmoins, le déboisement irrationnel (même à un taux inférieur à celui précédemment enregistré) continue à épuiser les ressources forestières. Il importe donc de maintenir la clarté et la stabilité des politiques en vigueur, et de modifier celles qui incitent au défrichement irrationnel des terres—sous peine de revenir aux taux élevés de déboisement.

Lutte contre l'exploitation forestière illégale

L'exploitation forestière illégale pose un sérieux problème dans certains secteurs du pays. Le bureau fédéral pour la protection de l'environnement (*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*) estime que la consommation de bois illégalement prélevé dans le pays (bois non tropical compris) atteint 5 à 7 millions de m³ de bois rond par an, soit environ 80% du volume de bois récolté légalement; aucune donnée fiable n'est disponible quant à la proportion de bois tropical. De façon générale, les opérations forestières sont mal contrôlées en raison de l'insuffisance de ressources humaines et financières et du manque de formation. Les systèmes de surveillance courants ne sont pas efficaces. Des dispositions sont prévues pour appliquer les règlements existants, mais elles sont incomplètes, fragmentaires et doivent être révisées.

Le gouvernement mexicain a pris de nombreuses mesures pour lutter contre l'exploitation forestière illégale. Néanmoins, il y manque encore un élément, à savoir la participation des acheteurs publics et privés par le biais de politiques d'achat claires qui empêcheront—ou tout au moins limiteront sensiblement—l'accès des produits illégaux au marché national. Il est également nécessaire d'améliorer l'information sur le volume de l'exploitation forestière illégale et ses causes afin de concevoir des interventions supplémentaires et spécifiques.

Contraintes et opportunités

Contraintes principales

La mission a mis en évidence cinq obstacles majeurs à la réalisation de l'Objectif 2000 de l'OIBT dans les forêts tropicales du Mexique. Ce sont: i) la capacité limitée des propriétaires de forêts de mettre en oeuvre les procédures de gestion forestière et la transformation à valeur ajoutée de leurs produits; ii) des connaissances insuffisantes sur les bases techniques de la gestion des forêts naturelles et les propriétés des ressources en bois, la productivité des forêts (forêts naturelles et plantations), les marchés et le développement industriel; iii) des connaissances limitées au sujet de la diversification de la production destinée à améliorer la viabilité économique de la gestion des forêts naturelles et le niveau des revenus des producteurs, en ce qui concerne notamment les espèces moins connues et moins utilisées; iv) un manque de transparence et d'efficacité sur le marché du bois, qui fait obstacle aux progrès en matière d'AFD, y compris un manque de systèmes d'information sur l'AFD et de systèmes appropriés de mesure et de classement; et v) l'absence de mécanismes adéquats pour financer l'AFD, et l'existence d'incitations perverses favorisant des utilisations non forestières des terres boisées.

Opportunités

La région tropicale humide du Mexique offre diverses opportunités de développement durable qui sont encore insuffisamment exploitées. Par exemple: i) jusqu'à 1,4 million de m³ de bois pourrait être produit en mode durable tous

les ans à partir des forêts tropicales naturelles du pays; ii) des plantations pourraient être créées à des fins commerciales sur 4 à 5 millions d'hectares en vue de produire du bois et de piéger le carbone ; iii) la région tropicale produit 60% de l'énergie hydroélectrique de la nation—la conservation des ressources en eau est une fonction importante des forêts tropicales; iv) l'écotourisme est encore sous-développé; v) il serait possible d'améliorer et de rentabiliser davantage la production durable des produits non ligneux extraits des forêts tropicales naturelles, ainsi qu'un commerce durable de flore et de faune sauvages; vi) la contribution de 5,6 millions d'hectares d'aires protégées à la conservation de la biodiversité pourrait être améliorée grâce à une gestion plus efficace; et vii) on estime que l'AFD dans les forêts tropicales naturelles pourraient piéger environ 8 millions de tonnes de carbone par an.

Avantages comparatifs

Les principaux avantages dont peut tirer parti la production des bois tropicaux au Mexique sont: la proximité du marché des Etats-Unis; un bon milieu physique favorisant la croissance des arbres; la disponibilité de terres marginales où créer des plantations forestières à des fins commerciales; une infrastructure de base bien développée; un marché intérieur en rapide expansion; des expériences réussies en matière de foresterie communautaire, gestion de forêts tropicales, agroforesterie, plantations, produits non ligneux et autres activités caractérisant un développement durable; un cadre de politiques positives à long terme; la disponibilité de main-d'oeuvre à des coûts compétitifs; et un potentiel élevé de génération des services environnementaux.

Éléments du soutien que l'OIBT pourrait apporter

La mission recommande les activités suivantes en tant qu'éléments d'un programme de soutien que l'OIBT pourrait apporter au Mexique (sans leur attribuer un ordre de priorité particulier):

- i) la mise au point de critères et indicateurs (C&I), directives et manuels sur l'AFD des forêts tropicales (futaies, moyennes et basses) et des forêts de mangrove du Mexique, y compris, à une échelle régionale, le suivi de la croissance et du rendement de bois, en s'inspirant des C&I de l'OIBT et des directives pertinentes;
- ii) l'élaboration et mise en oeuvre d'un programme de formation et de recherche sur des questions prioritaires telles que les systèmes d'exploitation à faible impact, la planification de routes forestières, la gestion administrative des entreprises forestières à base communautaire, les techniques de séchage, la transformation secondaire, le contrôle de la qualité, les plans des opérations, la commercialisation, la planification des affaires, etc., à l'intention des instructeurs, fournisseurs de services techniques et d'un groupe pilote de producteurs;
- iii) l'exécution d'un projet intégré pour le développement de plantations forestières à des fins commerciales dans la zone tropicale, comprenant: a) un sondage de la situation actuelle concernant la superficie des plantations, les stocks et la productivité, en s'appuyant sur des données obtenues par télédétection et des mesures sur le terrain; b) une étude du marché pour le bois de plantation, et c) un plan-cadre en vue de guider de nouveaux investissements, indiquant les espèces, les produits, les marchés, etc ... Ces directives devraient en particulier aborder les aspects relatifs au marché et au développement industriel au niveau régional;
- iv) le renforcement de la gestion, de la production et de la réglementation de germoplasme dans la région sud-est;
- v) la mise au point d'un système de gestion intégrée des parasites dans les plantations de cèdre et d'acajou;
- vi) des recherches et des formations à la gestion des terres dégradées ou à leur réhabilitation, y compris les plantations forestières à vocation commerciale, en s'inspirant des directives de l'OIBT sur la restauration, la

gestion et la réhabilitation des forêts tropicales dégradées et secondaires (voir à la page 18 la description d'un nouveau projet OIBT sur la gestion des parasites dans les plantations de méliacées);

- vii) la mise au point de systèmes améliorés de mesure et de classement des bois ronds et des produits dérivés, la formulation de normes respectives, ainsi que la diffusion et la promotion des résultats à des bénéficiaires ciblés, lesquels devraient être impliqués dès le début du processus;
- viii) l'exécution d'un projet pilote axé sur le développement d'entreprises forestières à base communautaire dans la région Maya, lequel devrait inclure un diagnostic des limitations de telles entreprises ainsi qu'un premier audit de certification, des études techniques, des formations, et la mise au point de systèmes et pratiques de gestion technique appropriés. Les résultats de ce projet devraient aider à renforcer la compétitivité des entreprises forestières communautaires participantes et à faciliter leur certification;
- ix) la conduite d'études sur les caractéristiques des espèces moins connues/utilisées, leurs marchés, et leur potentiel de production en fonction d'inventaires réalisés dans des sites particuliers, ainsi que le traitement et la diffusion d'informations dans un format approprié à la promotion de ces espèces;
- x) l'élaboration d'un système d'information sur le marché en vue d'améliorer la transparence et la collecte de données, ainsi que l'organisation et la mise en place de suffisamment de canaux de transmission pour garantir que les différents producteurs, leurs associations et les fournisseurs de services techniques auront accès à l'information actualisée;
- xi) le renforcement des systèmes de contrôle en procédant à: une étude sur les volumes et les causes de l'exploitation forestière illégale et une évaluation des expériences pertinentes d'autres pays; l'élaboration de systèmes perfectionnés pour suivre l'acheminement du bois et des produits dérivés; et le développement d'initiatives visant à améliorer le rôle des marchés dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale; et
- xii) le développement des systèmes et des capacités en vue de faire certifier la qualité et les propriétés des produits ligneux mexicains.

La mission a formulé au total 32 recommandations visant à surmonter les contraintes et à encourager l'AFD dans les forêts tropicales du Mexique. Elles figurent toutes dans le rapport intégral de l'étude de diagnostic, lequel peut être obtenu en s'adressant au Fonctionnaire de l'information de l'OIBT, itto@itto.or.jp, ou téléchargé du site <http://www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=205>