

Subvention ou incitation?

Le cadre d'analyse détaillée des subventions accordées au secteur des forêts tropicales doit être bien conçu

par
Alberto Geotzi

Seneca Creek Associates



Concurrents: les bois tropicaux rivalisent sur les marchés avec les bois tempérés comme celui que produit cette forêt semi-naturelle de pins Douglas sur la côte pacifique d'Amérique du Nord. Les subventions pourraient avoir de fortes incidences sur la concurrence. *Photo: A. Sarre*

TOUS LES GOUVERNEMENTS ont recours aux subventions sous une forme ou une autre pour atteindre leurs objectifs. Les subventions servent à stabiliser les prix des producteurs ou des consommateurs, à renforcer les industries importantes pour la sécurité nationale, à permettre un approvisionnement stable de produits agricoles ou industriels, à développer les ressources énergétiques, à promouvoir la création d'emplois, et/ou à encourager la conservation. Les gouvernements financent régulièrement divers programmes dans les domaines de la recherche, de l'éducation, des arts et des humanités, qu'ils considèrent comme des "biens publics" méritant des subventions. En fait, le subventionnement est un important moyen d'intervention pour satisfaire des besoins sociaux, économiques ou culturels particuliers.

Qu'est-ce qu'une subvention?

La définition de subvention peut varier en fonction du contexte. Essentiellement, les subventions sont *des mesures prises par les pouvoirs publics pour encourager certaines activités en particulier ou pour améliorer la rentabilité de secteurs particuliers de l'économie*. Une telle définition peut être interprétée au sens large ou strict du terme. Dans le sens le plus large, presque tous les programmes gouvernementaux pourraient être considérés comme un subventionnement. Cependant, les mesures prises par les pouvoirs publics n'ont pas toutes des incidences sur la compétitivité de secteurs spécifiques de l'économie. Dès lors que les gouvernements apportent un soutien financier direct ou indirect à un secteur particulier de l'économie, on peut considérer qu'il s'agit d'une subvention.

Les subventions ne sont pas toujours transparentes et les données sur la valeur qu'elles représentent ne peuvent pas être obtenues

de façon systématique. Toutefois, ayant rassemblé les données émanant de différentes sources, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a estimé que ses pays membres versent tous les ans 400 milliards de dollars à différents secteurs. D'autres analyses situent le montant des subventions à travers le monde à plus de 1 trillion de dollars, soit à moins que l'équivalent de 4 % du produit intérieur brut mondial (Knirsh *et al.* 2006). Tandis que, dans les pays industrialisés, les subventions tendent à viser l'agriculture, les transports et les industries manufacturières, les pays en développement ont tendance à subventionner les secteurs de l'énergie, de l'eau, la pêche et dans une moindre mesure, l'agriculture.

Les subventions donnent lieu à des controverses lorsqu'elles favorisent un secteur économique au détriment d'un autre, lorsqu'elles entravent la concurrence, ou lorsqu'elles ont des conséquences nuisibles à l'environnement ou qu'elles faussent les échanges commerciaux. Les subventions sont parmi les plus controversées de toutes les mesures non tarifaires à l'ordre du jour des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres négociations sur le commerce, car elles peuvent avoir, et ont souvent des incidences sur les échanges, soit en protégeant des produits issus d'une production intérieure contre la concurrence de produits importés soit, à l'inverse, en favorisant les exportations.

On reproche à certaines subventions d'endommager l'environnement; certains groupes écologistes citent les subventions parmi les principales causes de la dégradation et de la destruction des forêts. Les questions de subvention relatives aux concessions forestières, permis d'exploitation de bois et accès aux ressources ont été au centre de différends commerciaux

bilatéraux et des débats sur la surexploitation des forêts et la perte de forêts de haute valeur écologique. En conséquence, les subventions qui entraînent la distorsion des échanges et des effets nuisibles à l'environnement retiennent considérablement l'attention internationale.

Il est difficile d'analyser la question de savoir si la subvention de produits qui font concurrence aux bois tropicaux sur le marché mondial, ou sur les marchés de pays particuliers, a une incidence sur l'offre et la demande de ces produits. Il est vrai que les produits ligneux font concurrence à des produits non ligneux dans certaines applications, mais ces produits se font le plus souvent mutuellement concurrence en fonction à la fois du marché et du progrès technologique. Les bois tropicaux se trouvent face à la concurrence de produits des principales catégories suivantes: panneaux à base de bois, espèces conifères et espèces des forêts naturelles et semi-naturelles tempérées, espèces non conifères des plantations

à croissance rapide, matériaux de construction autres que le bois, et matières industrielles autres que le bois. En ce qui concerne la production, la consommation et le commerce des bois tropicaux, il faut veiller à bien définir ce qui constitue une subvention, en précisant le secteur concurrent qui en bénéficie, en calculant la mesure dans laquelle celui-ci peut en bénéficier, et en contrôlant si les subventions peuvent éventuellement entraîner des conséquences inattendues pour l'environnement ou d'autres effets.

Dans leurs formes les plus simples et les plus transparentes, les subventions sont des paiements directs ou des transferts de revenus à une classe particulière de producteurs. Ainsi, de petits subsides ou des prêts à taux d'intérêt bonifiés visant à augmenter les capacités de fabriquer de l'acier pourraient être considérés comme des subventions. Le même raisonnement pourrait s'appliquer à des aménagements fiscaux (dégrèvements ou traitement préférentiel) accordés à une catégorie de producteurs en

Possibilités d'action

Subventions susceptibles de toucher les forêts, les produits forestiers et les industries concurrentes

ASSISTANCE DIRECTE A LA FILIERE FORET-BOIS	
Primes au reboisement ou au boisement	Soutien du gouvernement pour la plantation d'arbres ou la création de plantations, en général sous forme de paiements directs ou de dégrèvements fiscaux; soutien à des investissements dans des plantations à l'étranger
Concessions forestières à des conditions favorables	Droits ou redevances inférieurs au loyer économique total; défaut d'application des règlements; assistance étrangère à des concessions forestières
Redevances d'exploitation favorables	Fixation administrative des droits de coupe à des niveaux inférieurs à ceux des marchés concurrents
Entreprises étatiques	Réduction ou annulation des impôts et dettes; maintien de capacités de production excédentaires ou d'usines à l'arrêt; financement de l'expansion
Soutien des prix	Généralement sous forme de quotas de production, d'exportation ou d'importation
Aides à l'investissement & financement	Prêts accordés par les gouvernements et prêts destinés à l'expansion des capacités et à l'accès aux nouvelles technologies; promotion de l'investissement étranger
Rabais/Crédits sur les achats d'énergie	Par exemple, dégrèvements fiscaux pour l'utilisation de types particuliers de carburants ou d'équipements de production énergétique, généralement en vue d'abaisser les coûts de l'énergie pour les producteurs ou d'encourager l'adoption d'un autre carburant
ASSISTANCE INDIRECTE A LA FILIERE FORET-BOIS	
Soutien à l'aménagement d'infrastructures	Construction de routes dans des zones forestières
Commercialisation & promotion	Promotion d'une classe donnée de produits sur le marché intérieur et/ou à l'exportation, financée par les gouvernements
Crédits en faveur de la conservation	Assistance pour la mise en conformité aux dispositions réglementaires ou pour l'amélioration des peuplements à bois d'œuvre
Services de gestion	Assistance des gouvernements dans le domaine technique ou en matière de gestion
Recherche & développement	Programmes de recherche-développement financés par les gouvernements
Préférences d'achat	Politiques gouvernementales influençant les décisions d'achat
Règlements assouplis	Réglementations moins restrictives concernant l'environnement, la sécurité et le travail
Autres	Diverses exigences des gouvernements, telles les règles phytosanitaires susceptibles de soutenir un secteur ou un autre
ASSISTANCE DIRECTE A DES MATERIAUX CONCURRENTS	
Soutien des prix	En général sous forme de quotas de production, d'exportation ou d'importation, mais aussi d'achats ou stockage par les pouvoirs publics
Entreprises étatiques	Réduction ou annulation des impôts et/ou dettes; maintien de capacités de production excédentaires ou à l'arrêt; financement de l'expansion
Rabais/crédits relatifs à l'énergie	Exonération de TVA sur les achats d'énergie
Aides à l'investissement & financement	Financement par les gouvernements du secteur manufacturier, celui des produits ligneux non compris
Dégrèvement fiscal	Dégrèvements ou autres avantages fiscaux offerts aux filières concurrentes mais non aux produits ligneux
ASSISTANCE INDIRECTE A DES MATERIAUX CONCURRENTS	
Commercialisation & promotion	Financement de programmes favorisant des produits concurrents
Construction d'infrastructures	Dépenses d'infrastructures aidant des filières concurrentes
Services de gestion	Services disponibles exclusivement aux produits concurrents des produits ligneux
Recherche & développement	Soutien à la recherche visant le développement de produits de substitution du bois
Préférences d'achat	Politiques gouvernementales de discrimination à l'encontre des produits ligneux
Règlements assouplis	Assouplissement des réglementations sur l'environnement, la sécurité et les conditions de travail dans le cas d'industries autres que celle du bois
Règlements de construction privilégiés	Normes de construction et de produits favorisant les matériaux autres que le bois et/ou certaines espèces plutôt que d'autres

vue de rentabiliser davantage leurs opérations. Les subventions peuvent être conçues de manière à influencer sur l'occupation des sols, le prélèvement de produits de base, la production agricole ou manufacturière, les moyens de transport, l'utilisation de l'énergie, les dépenses d'équipement ou le commerce. Elles peuvent servir à protéger les produits nationaux de la concurrence des produits importés ou, inversement, à promouvoir leur exportation. Il s'ensuit que l'efficacité et les conséquences des subventions peuvent être très compliquées à analyser. Les subventions peuvent avoir simultanément des effets positifs et négatifs sur le développement économique



Nivellement? Les fonds accordés par les gouvernements pour la construction de routes d'exploitation peuvent être considérés comme une subvention. Photo: A. Sarre

et l'environnement. Elles peuvent stimuler la production agricole pour permettre une offre stable de produits alimentaires et, en même temps, encourager l'utilisation accrue de pesticides qui risquent d'avoir des effets délétères sur la qualité de l'eau et l'habitat. Elles peuvent ouvrir des possibilités d'emploi mais aussi augmenter la pollution résultant de l'expansion industrielle. Les subventions directes à la plantation d'arbres peuvent faire baisser les coûts de transformation du bois en fibres, tout en encourageant la restauration de paysages dégradés ou particulièrement vulnérables du point de vue hydrologique. L'abaissement des coûts d'accès aux forêts et au bois est susceptible de stimuler la surexploitation ou, inversement, d'entraîner une diminution de la charge combustible qui peut aggraver le risque de feux de brousse. Dans de nombreux cas, peu de réponses simples peuvent être apportées à des questions relatives aux effets bénéfiques ou nuisibles du subventionnement.

Subventions dans le contexte du commerce

La définition 'officielle' des subventions la plus fréquemment mentionnée se retrouve dans le contexte du commerce international et dans l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC). L'Accord SMC précise qu'il y a subvention "s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial" d'un gouvernement membre et "si un avantage est ainsi conféré". De manière générale, toute subvention visée par le SMC doit comporter un transfert direct de fonds, des incitations fiscales ou la fourniture de biens ou de services, et elle est censée conférer un avantage qui cause un préjudice économique à des producteurs d'un autre pays membre. La plupart des subventions ne sont pas automatiquement interdites mais elles peuvent donner lieu à une action si elles sont contestées et s'il peut être prouvé qu'elles causent un préjudice économique grave aux producteurs d'un autre pays. La définition et les règles de l'OMC comprennent la notion de 'spécificité': si une incitation financière ne s'applique pas spécifiquement à une industrie ou un secteur

mais peut être généralement obtenue dans tous les secteurs de l'économie, il est probable qu'elle ne puisse pas donner lieu à une action au sens des règles de l'OMC.

Bien que l'OMC soit la principale enceinte de négociations multilatérales relatives aux subventions dans l'agriculture et le secteur manufacturier non agricole, des débats sur les subventions qui endommagent l'environnement ont également eu lieu au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Association de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et d'autres organisations. Greenpeace International a récemment publié un rapport exhaustif sur la question des subventions en soutenant que la Convention sur la diversité biologique représente un cadre de politiques internationales mieux adapté que celui de l'OMC à la réduction des subventions (Knirsh *et al.* 2006).

L'abaissement des coûts d'accès aux forêts et au bois est susceptible de stimuler la surexploitation ou, inversement, d'entraîner une diminution de la charge combustible qui peut aggraver le risque de feux de brousse. Dans de nombreux cas, peu de réponses simples peuvent être apportées à des questions relatives aux effets bénéfiques ou nuisibles du subventionnement.

Estimation de la valeur des subventions

Une grande partie des travaux d'analyse effectués sur les subventions se rapporte au secteur agricole. Les mesures le plus souvent utilisées pour évaluer les subventions dans ce domaine sont l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), l'estimation du soutien aux consommateurs (ESC) et la mesure globale de soutien (MGS). Chacune de ces mesures estime, par un calcul spécial, la valeur globale de ce que les cultivateurs et/ou les consommateurs obtiennent grâce au paiement de soutien à l'agriculture ou à d'autres subventions. Les études économiques contiennent aussi de nombreux autres indicateurs qui peuvent être utilisés pour mesurer les subventions, mais il n'existe pas d'indicateurs

largement acceptés pour mesurer les subventions au secteur forestier et à la fabrication des produits d'origine forestière.

Subventions d'usage courant dans le secteur forestier

Si on les compare aux subventions qui ont été identifiées et étudiées dans le domaine agricole, celles dont bénéficient les produits forestiers sont assez modestes. Par exemple, l'Union européenne et les Etats-Unis ont à eux seuls dépensé chaque année plus de 150 milliards de dollars en aides financières à la seule agriculture. Par contre, les estimations de l'OCDE (2005) situent le subventionnement du secteur forestier dans ses pays membres à 6 milliards de dollars. Knirsh *et al.* (2006) cite également des subventions au secteur forestier estimées à tout au plus 3 à 4 % cent des subventions mondiales.

D'aucuns soutiennent que les obstacles non tarifaires tels que l'écoétiquetage ou la vérification exigée sont des formes de subventions du fait qu'ils favorisent certains producteurs par rapport à d'autres.

Les subventions visant spécifiquement la foresterie et ses produits peuvent prendre diverses formes, directes et indirectes, et peuvent être motivées par des considérations d'ordre environnemental, social (par ex. l'emploi) ou économique, ou par une combinaison de ces motifs. Les travaux publiés sur la question comprennent un certain nombre de rapports sur le subventionnement du secteur forestier et de ses produits, mais on n'y trouve aucune synthèse globale concernant ces subventions. Certaines analyses d'informations connexes portant sur plusieurs pays ou d'échelle régionale ont été tentées, notamment pour douze pays européens (EFI 2004), mais elles ont constaté que les types d'activités les plus couramment financés par les gouvernements se rapportent à la protection des forêts, aux plans et inventaires forestiers, à l'aménagement d'infrastructures, au boisement et au reboisement. Le tableau de la page 4 indique certaines des subventions directes et indirectes susceptibles d'aider le secteur forestier et ses concurrents.

Lors d'une enquête qu'elle a menée auprès de ses membres, l'APEC a conclu que les modes de subventionnement indirect, telles les interdictions d'exportation, les quotas et les conditions à remplir pour la délivrance de permis d'importation/exportation sont ceux qui ont les incidences les plus manifestes sur le commerce international (APEC 1999). Elle a également constaté que, dans ce secteur, les subventions aux boisements représentaient le type de subventionnement le plus répandu. Les ONG du mouvement écologique sont en général celles qui s'insurgent contre les politiques des gouvernements ou les programmes qu'ils financent pour soutenir une exploitation forestière susceptible d'entraîner des effets préjudiciables à l'environnement. Les subventions accordées aux entreprises forestières sous forme de droits de concession inférieurs à ceux en vigueur, avantages fiscaux, ouverture de routes et autres types d'aide ou d'assistance ont été qualifiées de subventions perverses du fait qu'elles contribuent à la perte ou à la dégradation des forêts (Sizer 2000).

Types d'activités subventionnées

Boisement/reboisement

Les incitations au boisement et au reboisement sont relativement courantes dans monde entier. Dans les pays en développement, le financement de projets de boisement est souvent assuré par le biais d'une assistance étrangère. Dans la plupart des cas, les mesu-

res de soutien au boisement et au reboisement sont adoptées pour des raisons écologiques, bien que le subventionnement de la plantation de forêts puisse soulever des controverses dans des zones où les forêts naturelles sont remplacées par des plantations ou si l'on pense que les communautés locales sont désavantagées. Le soutien au boisement sera ou non considéré comme une subvention selon la nature du ou des projets et selon que l'objectif est ou non d'obtenir des fibres ligneuses à transformer à des coûts inférieurs.

Politiques relatives aux droits de coupe, permis et concessions

Une autre forme courante, et souvent contestée, d'intervention directe des pouvoirs publics dans le secteur forestier se rapporte à l'octroi de concessions ou de permis de coupe. Les concessions peuvent être considérées comme des subventions si leurs coûts, redevances ou droits de coupe sont inférieurs à l'équivalent du loyer de la ressource reflétant toute la valeur commerciale des droits de coupe. Ainsi, le prix du bois comptabilisé en fonction des droits de concession pourra être inférieur au prix réalisé sur le marché et/ou au coût à long terme d'une gestion forestière durable. Les concessions forestières sont octroyées pour différents motifs, mais la subvention des loyers de la ressource est généralement justifiée comme moyen de créer des emplois ou de promouvoir le développement dans des zones rurales ou reculées (Contreras-Hermosilla 2000). Dans de nombreux pays producteurs de bois tropicaux, les forêts appartiennent à l'Etat et sont exploitées en tant que concessions, ce qui soulève d'emblée la question de savoir si les droits exigés pour les concessions ou les permis reflètent de quelque manière les prix du marché ou les coûts (internes et externes) d'une gestion durable de la ressource. Dans certains cas, les concessionnaires profitent en outre d'infrastructures aménagées par l'Etat, comme les voies d'accès dont ils devraient eux-mêmes faire les frais si la forêt leur appartenait.

Droits et restrictions appliqués à l'exportation ou à l'importation

Dans certains pays, des subventions ont été accordées sous forme de taxes à l'exportation, restrictions quantitatives ou interdictions appliquées aux grumes en faveur de la transformation sur place. Les restrictions à l'exportation de matière première non transformée ont pour effet d'abaisser les coûts des grumes pour les fabricants nationaux et, par conséquent, de les rendre plus compétitives sur le marché national et le marché mondial. De même, les tarifs et restrictions tarifaires à l'importation soutiennent les prix au profit des producteurs dans les pays. L'escalade des tarifs douaniers résultant du fait que l'entrée de matières premières non transformées est exemptée d'impôt ou soumise à de faibles droits tandis que des droits plus élevés sont appliqués à des produits valorisés, constitue elle aussi une forme de soutien des prix qui sert à protéger les industries nationales de la concurrence des importations. D'aucuns soutiennent que les obstacles non tarifaires tels que l'écoétiquetage ou la vérification exigée sont des formes de subventions du fait qu'ils favorisent certains producteurs par rapport à d'autres.

Aides/financements accordés pour l'aménagement d'infrastructures ou le renforcement de capacités

Les programmes publics qui financent des capacités nouvelles ou favorisent la vente ou l'utilisation de produits particuliers sur le marché intérieur ou à l'exportation sont souvent cités comme étant un subventionnement. Certains gouvernements prévoient

des transferts budgétaires (paiements directs ou dépenses fiscales) à des entreprises pour qu'elles se dotent de capacités de transformation, en particulier dans les zones forestières, ou bien ils prennent à leur charge la construction de routes qui donnent accès à un secteur de la forêt destiné à l'exploitation.

Politiques fiscales

Les régimes fiscaux privilégiés appliqués aux revenus tirés de la production et de la vente des produits forestiers constituent également une forme non négligeable d'assistance des pouvoirs publics au secteur forestier. Les politiques fiscales qui encouragent l'investissement dans de nouvelles capacités, abaissent les taux d'imposition foncière pour l'exploitation des forêts, accordent des avantages fiscaux au reboisement et aux dépenses de gestion forestière, ou prévoient des abattements fiscaux sur les revenus tirés du bois, sont autant de dépenses fiscales citées dans les textes publiés dans ce domaine comme étant des méthodes de subventionnement. L'EFI (2004) a constaté que la moitié de la valeur totale de l'assistance fournie par les pouvoirs publics à la foresterie dans les pays (européens) étudiés représentait des dégrèvements fiscaux. Toutefois, les taxes imposées dans tel ou tel secteur doivent être considérées dans le contexte global de la fiscalité d'un pays.

Cadres d'analyse

Lors de futures recherches sur la question des subventions, il serait sans doute utile d'articuler l'information en fonction d'une ou de plusieurs catégories, telles que celles définies par Steenlick (2003):

- cible visée par la subvention: consommateurs ou producteurs, extraits, intrants, facteurs de valorisation (individuellement ou collectivement);
- instrument de subvention utilisé: par exemple, dépense budgétaire, dépense fiscale, hypothèse de passif éventuel, transfert de marché, sous-évaluation d'actifs publics ou exploités en régie;
- mode d'octroi, c'est-à-dire voie par laquelle la subvention atteint le bénéficiaire: directe, indirecte, explicite ou implicite; et
- finalité de la subvention: par exemple, développement régional ou économies d'énergie

Les finalités le plus souvent mentionnées dans le cas du secteur de la foresterie et des produits forestiers tendent à promouvoir la conservation, accroître les exportations, compenser la concurrence des importations, développer le secteur manufacturier et stimuler le développement rural.

Subventions aux secteurs concurrents

De nombreux facteurs influent sur la demande de produits ligneux en général et sur les produits ligneux tropicaux en particulier. Les tendances de la demande de bois tropicaux sont conditionnées par la concurrence des espèces non tropicales (y compris celles des plantations à croissance rapide), les panneaux en bois composites et les produits autres que le bois, dont certains, sinon tous, sont susceptibles de bénéficier de subventions.

Conifères et espèces des forêts tempérées (naturelles)

Outre les aides ou les incitations fiscales au boisement et au reboisement, les modes de subventionnement le plus couramment destinés à la production de produits résineux ou d'espèces des forêts tempérées sont liés au développement régional. Par exemple, des financements considérables ont été accordés en vue de moderniser et de développer les entreprises



Argument à double tranchant? D'aucuns considèrent les incitations au boisement et au reboisement comme des subventions susceptibles d'avoir des effets à l'encontre de produits concurrents comme le bois des forêts tropicales naturelles. *Photo: A. Sarre*

travaillant le bois en Europe orientale et en Allemagne de l'Est. Les Gouvernements canadien, coréen et chinois, entre autres, apportent un soutien à de nouvelles usines de l'industrie du bois, dont la plupart travaillent des espèces non tropicales.

Espèces des plantations à croissance rapide

Le bois des plantations à croissance rapide concurrence et remplace les bois tropicaux dans une gamme de plus en plus large d'applications industrielles, notamment dans la fabrication de meubles, de contreplaqués ou de panneaux composites. Durant la majeure partie des années 80 et 90, la création de plantations dans de nombreux pays a été favorisée par des paiements directs, des dégrèvements fiscaux ou une assistance technique, tous consentis par les pouvoirs publics.

Panneaux à base de bois

De plus en plus, les panneaux à base de bois, comme les panneaux à fibres orientées, de densité moyenne et de particules, remplacent les bois massifs débités utilisés dans la construction et pour d'autres applications industrielles. Dans certains pays, l'augmentation de la production et de la consommation des panneaux à base de bois est avantagée par les subventions octroyées pour la création de plantations industrielles d'espèces à croissance rapide et/ou pour l'implantation de nouvelles usines ou le renforcement de capacités existantes.

... des financements considérables ont été accordés en vue de moderniser et de développer les entreprises travaillant le bois en Europe orientale et en Allemagne de l'Est. Les Gouvernements canadien, coréen et chinois, entre autres, apportent un soutien à de nouvelles usines de l'industrie du bois, dont la plupart travaillent des espèces non tropicales

Matériaux de construction autres que le bois

Les exigences visant à garantir la légalité et la durabilité des approvisionnements de bois auront sans doute pour effet de détourner la demande de bois tropicaux vers les espèces des forêts tempérées, et même peut-être de détourner la consommation des produits bois en faveur de matériaux concurrents tels l'acier et le béton. Le soutien que les gouvernements apportent à l'industrie sidérurgique et/ou au secteur du bâtiment risque aussi d'avoir un impact négatif sur l'utilisation des produits ligneux.

Matières industrielles autres que le bois

Sur le marché industriel, le chlorure de polyvinyle, mieux connu sous le sigle PVC, et les métaux tels que l'aluminium utilisé pour

les cadres et chambranles de portes et de fenêtres, les portes extérieures, les stores, les moulures et produits assimilés, sont des concurrents omniprésents des produits ligneux, et des bois tropicaux en particulier. Les placages en bois font face à la concurrence sans merci des matières plastiques et du papier. En fait, on note une évolution de plus en plus rapide de la tendance à remplacer le bois (surtout les placages) par les matières plastiques et le papier pour les parements de panneaux composites utilisés dans la fabrication de meubles ou en architecture. Dans ce cas, les choix sont probablement moins liés aux subventions qu'au prix et au comportement des matériaux. Néanmoins, c'est un marché pour les produits de bois tropicaux qui pourrait être touché par des politiques ou des interventions des pouvoirs publics favorisant un secteur manufacturier capitalistique.

Subventionnement des produits concurrents

Quant aux subventions accordées au secteur manufacturier, celles dont bénéficient l'acier, les matières plastiques ou les produits ligneux concurrents sont d'un intérêt particulier pour le commerce des bois tropicaux. Aucun répertoire spécifique des subventions avantageant les matériaux concurrents n'est disponible. De manière générale, il serait difficile d'identifier les subventions aux secteurs manufacturiers susceptibles d'avoir une incidence directe sur les marchés du bois et les marchés des bois tropicaux en particulier.

Dans un certain nombre de pays, la sidérurgie a bénéficié d'une intervention des pouvoirs publics, principalement en réponse à la concurrence étrangère mais aussi pour construire de nouvelles capacités. De tout temps, l'acier a été considéré comme un matériau d'importance stratégique pour la sécurité nationale et pour étayer d'autres industries (automobile, poids lourds, machines, etc.), encore que dans de nombreux pays développés l'aide directe apportée à la sidérurgie se soit relâchée au cours de la décennie passée.

Les politiques qui touchent les achats des consommateurs sont parfois justifiées par des arguments écologiques, qu'elles atteignent ou non les objectifs déclarés ou qu'elles aient ou non des conséquences imprévues. Ainsi, les exigences de contenu recyclé stimulera les achats de produits recyclés, mais elles risquent de retarder les investissements destinés à mieux gérer les forêts. Récemment, la Chine a imposé une taxe de 5% sur les baguettes en bois jetables afin de réduire la pression sur les forêts. Le bois des baguettes chinoises provient en général de plantations d'espèces à croissance rapide, dont le peuplier et le bambou, de sorte que cette imposition aura peu d'effet, si elle en a, sur les forêts naturelles. La baguette chinoise est un article de peu de valeur et il est difficile de dire si la nouvelle taxe aura un effet sensible sur la consommation.

Enfin, il existe un rapport entre la foresterie et les subventions dirigées à l'agriculture, qui a des incidences sur l'utilisation du territoire. Dès lors que l'agriculture peut être subventionnée dans certains pays, la préférence sera donnée à l'utilisation des terres à des fins agricoles plutôt qu'à la foresterie, ce qui, à son tour, peut stimuler la conversion des forêts à l'agriculture.

Conclusions et démarche à venir

Les subventions ont des effets tant positifs que négatifs sur l'économie et l'environnement et, de ce fait, provoquent souvent de vives controverses. De plus, elles ne sont pas toujours évidentes

ou transparentes, et la différence entre une incitation et une subvention dépend souvent de l'angle sous lequel on les voit. Les suggestions ci-après pourraient contribuer aux travaux futurs pour explorer les incidences des subventions et développer des politiques plus efficaces:

- 1) Précéder toute analyse des subventions d'une définition claire des objectifs. S'agit-il d'examiner les distorsions du marché? Les incidences sur l'environnement? La concurrence de produits? Une enquête sur la nature des subventions disponibles pour des produits concurrents déterminera le type d'analyse. Une étude des effets environnementaux des subventions dans le domaine de la production de bois en déterminera une autre.
- 2) Élaborer un système ou un cadre de classification définissant des catégories et permettant un examen des modes de subventionnement appliqués à la foresterie et à la fabrication de produits d'origine forestière et/ou concurrents, éventuellement en fonction de finalités, cibles, types ou nature des avantages reçus.
- 3) Une fois définis les objectifs d'une analyse complémentaire, et après avoir mis au point un système permettant d'organiser les informations sur les subventions, concevoir une démarche systématique pour rassembler des informations comparables, laquelle pourrait comporter des enquêtes ou d'autres formes de collecte de données.
- 4) Mettre au point des outils économiques et analytiques permettant d'estimer et de comparer la valeur des programmes de subventionnement.

Le rapport résumé dans cet article a été commandé par l'OIBT en décembre 2005 et présenté au Comité de l'information économique et de l'information sur le marché de l'OIBT à la 40ème session du Conseil international des bois tropicaux en juin 2006. Il devait amorcer les délibérations sur les subventions susceptibles d'avoir des incidences sur la production, la consommation et le commerce des bois tropicaux et se fonde entièrement sur une étude des documents disponibles et sur d'autres ressources. Le rapport intégral est disponible sur demande auprès du Secrétariat de l'OIBT. Le Comité envisage actuellement de donner suite aux travaux entrepris pour l'établissement de ce rapport.

Références

- APEC 1999. *Study of non-tariff measures in the forest products sector*. Asia Pacific Economic Cooperation, Singapour.
- Contreras-Hermosilla, A. 2000. *The underlying causes of forest decline*. CIFOR Occasional Paper No 30. Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), Bogor, Indonésie.
- EFI 2004. *Evaluating financing of forestry in Europe*. Institut forestier européen, Helsinki, Finlande.
- Knirsch, J., Mittler, D., Kaiser, M., Sack, K., Thies, C. & Edwards, L. 2006. *Deadly subsidies: how government funds are killing oceans and forests and why the CBD rather than the WTO should stop this perverse use of public money*. Greenpeace International, Amsterdam, Pays-Bas.
- OCDE 2004. Estimations du soutien aux producteurs et consommateurs, Base de données OCDE 1986-2003. Dans *Les politiques agricoles dans les pays de l'OCDE: Panorama* (Edition 2004). Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, France.
- OCDE 2005. *Subventions dommageables à l'environnement: défis des réformes*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, France.
- Pearce, D. 2003. *Subventions dommageables à l'environnement: obstacles au développement durable*. Dans *Subventions dommageables à l'environnement: problèmes et défis*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, France.
- Sizer, N. 2000. *Perverse habits: The G8 and subsidies that harm forests and economies*. World Resources Institute, Washington, DC, Etats-Unis.
- Steenblick, R. 2003. *Mesure et classification des subventions: mise au point d'un cadre commun*. Dans *Subventions dommageables à l'environnement: problèmes et défis*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, France.