

La mission au Brésil: comment réaliser l'AFD

Une mission effectuée par l'OIBT pour constater les efforts du Brésil en vue de réaliser l'AFD en Amazonie recommande que l'OIBT axe son assistance sur des interventions stratégiques

par Markku Simula¹
et Dietrich Burger²

¹Indufor Oy

Töölökatu 11 A
FIN-00100 Helsinki, Finlande
t 358-9-135 2552
indufor@indufor.fi
www.indufor.fi

²GTZ

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80, 65726 Eschborn
Allemagne
t 49-6196-79 7106
dietrich.burger@gtz.de
www.gtz.de



Devant les secrets de l'aménagement: des forestiers brésiliens face à leur tâche de réaliser l'aménagement forestier durable dans la forêt nationale de Tapajos en basse Amazonie, où l'application du plan d'aménagement forestier bénéficie du soutien du projet OIBT PD 68/89 Rev.1 (F). Photo: J. Leigh

EN 2001, le Gouvernement brésilien a invité l'OIBT à envoyer une mission de diagnostic pour l'aider à réaliser l'Objectif 2000 de l'OIBT. Cette mission a plus tard été dépêchée au Brésil en 2001-02 et visait à: i) identifier les facteurs les plus déterminants qui font obstacle à la réalisation de l'aménagement forestier durable (AFD) dans la région amazonienne du pays; ii) regrouper ces contraintes par ordre d'importance; et iii) recommander une série de mesures en vue de supprimer ces contraintes, si possible en estimant leur coût. Le présent article récapitule les résultats de la mission.

Facteurs critiques pour l'AFD

Domaine forestier permanent

L'ensemble des régions forestières du Brésil couvre 5,44 millions de km², soit 14% des forêts de la planète, 30% des forêts tropicales du monde et 61% des forêts d'Amérique du Sud. Le Brésil est un pays riche en forêts, comptant 3,2 hectares de forêt par habitant. Cependant, 70% des populations vivent dans des régions qui souffrent des graves conséquences d'un déboisement presque total. Ce qui explique la vive inquiétude de nombreux Brésiliens au sujet de la déforestation et la grande influence que les organisations non gouvernementales pour l'environnement (ONG) exercent sur la politique forestière.

En Amazonie, 370 millions d'hectares au total pourraient faire partie du domaine forestier permanent, principalement en tant que réserves légales et territoires indigènes (200 millions d'hectares en tout), bien qu'ils ne contribuent actuellement à la production de bois que dans des proportions marginales. Par ailleurs, la part des unités de conservation désignées en vue de leur exploitation durable—y compris forêts nationales (FLONAS), aires de protection de l'environnement, réserves

d'extraction, etc.—correspondent à moins de 10% de l'ensemble du domaine forestier permanent potentiel, soit une superficie de 34 millions d'hectares.

Pour ce qui est de la production de bois, les unités de conservation affectées à une exploitation durable seront extrêmement importantes du point de vue stratégique. Toutefois, les procédures actuelles visant à établir l'exploitation durable dans les FLONAS ne sont pas adéquates et nécessitent la mise en place de dispositions spéciales garantissant l'accès à long terme à la ressource et sa gestion durable. Le processus permettant de définir ces procédures entre dans le cadre d'un projet OIBT récemment approuvé (PD 142/02 1(F)).

Déboisement

Le taux brut de déboisement dans l'Amazonie s'élève en moyenne à 2 millions d'hectares par an, alors qu'il se situait entre 1,1 et 3 millions d'hectares au cours des 20 dernières années. L'Institut national pour la recherche spatiale (INPE) a estimé que le déboisement avait diminué de 1,82 million d'hectares en 2000 à 1,52 million d'hectares en 2001, soit une réduction de 13%. On pense que les raisons principales de cette baisse apparente sont:

- un contrôle plus efficace;
- la loi sur les délits perpétrés à l'encontre de l'environnement (loi N°9605) passée en 1998 et son décret (N°3179) émis en 1999, qui prévoient des pénalités beaucoup plus élevées que dans le passé pour le déboisement;
- la confirmation des mesures provisoires visant à maintenir à 80% le couvert forestier des réserves légales dans les zones de forêt dense; et
- la situation macro-économique du pays et la limitation de l'accès des propriétaires fonciers au crédit.

Diversité biologique

Le Brésil possède la biodiversité la plus riche au monde, surtout grâce à ses forêts. Pourtant, la diversité biologique n'a pas encore apporté sa contribution potentielle au développement socio-économique du pays, et sa protection, de même que la durabilité de son exploitation, ne sont pas assurées. Les politiques et les programmes actuels sont exhaustifs et bien conçus mais leur exécution laisse encore à désirer.

Culture et droits coutumiers

Le maintien des valeurs culturelles et des droits coutumiers en Amazonie fait partie de l'AFD. La délimitation des territoires indigènes est une première démarche, qui est et doit être suivie d'un soutien pour garantir des conditions de vies durables aux communautés autochtones.

Tourisme et loisirs

Le tourisme dans la région amazonienne, en particulier l'écotourisme, offre des possibilités intéressantes de produire des revenus non seulement au profit des habitants mais aussi pour assurer la conservation et la gestion des ressources forestières. Ce potentiel, encore largement inexploité, est inégalement réparti. Il y aurait lieu d'adopter des précautions environnementales et sociales pour le développement de l'écotourisme afin de garantir sa compatibilité avec l'AFD.

Émissions et piégeage de carbone

La forêt amazonienne contient un des plus grands réservoirs de carbone terrestre de la planète. Le déboisement libère ce carbone et représente presque la moitié des émissions totales de carbone du Brésil.

Le rôle des forêts amazoniennes dans le cycle global du carbone est une raison impérieuse en faveur de leur conservation et de leur utilisation durable. Il souligne également leur importance mondiale: en élargissant la portée des activités susceptibles de bénéficier du Mécanisme de développement propre aux termes du Protocole de Kyoto, on pourrait mobiliser d'importantes ressources financières internationales additionnelles pour la conservation, la gestion et l'utilisation des forêts.

Protection et contrôle

L'estimation alarmante de l'exploitation forestière illégale (qui représentait jusqu'à 75% de toutes les fournitures de bois en Amazonie au début des années 90) a fait prendre conscience aux organismes gouvernementaux qu'il était nécessaire d'intensifier les efforts de contrôle et d'application des lois. Ces efforts sont gênés par l'immensité de la région, le manque d'infrastructure de transport et le grand nombre d'acteurs impliqués. Néanmoins, les évaluations actuelles du volume des opérations illégales sont sensiblement inférieures à celles du début des années 90.

Le progrès que semble dénoter une réduction de l'illégalité ne signifie pas que la durabilité s'est améliorée. Les quantités de bois facilement accessibles dans les zones en cours de conversion ne viennent pas compenser les coûts de l'AFD, ce qui entraîne la distorsion des marchés du bois, met en difficulté les producteurs qui respectent les prescriptions légales de concurrence et mine leurs efforts de s'acheminer vers l'AFD.

L'acajou

Les filières et les agissements liés à l'exploitation illégale de l'acajou sont particulièrement inquiétants. La publicité

négative au sujet de l'exploitation de l'acajou porte atteinte à la réputation du secteur tout entier et influe sur l'image de tous les bois naturels du Brésil sur les marchés d'exportation. Les dispositions actuelles réglementant les abattages et le commerce de l'acajou ne permettent pas d'atteindre les objectifs du gouvernement en matière de développement et d'environnement et ont grand besoin d'être révisées. Une stratégie intégrée visant les opérations illégales devrait être adoptée. Ses éléments pourraient inclure:

- des moyens d'action hautement prioritaires visant à perpétuer un contrôle efficace et à établir une coopération et des alliances trans-sectorielles adéquates entre les intervenants;
- le renforcement des contrôles en matière de plans de gestion forestière, de récolte et de transport en vue d'accroître les risques inhérents aux opérations illégales;
- de meilleurs systèmes d'information comportant des données à jour géoréférencées sur les permis de défrichement ('licenciamento rural'), les plans de gestion forestière, les plans d'exploitation annuels autorisés et les permis de transport;
- la révision à la hausse continue des pénalités, afin d'augmenter les coûts directs des opérations illégales;
- la réduction des coûts de transaction en faveur des opérations légales;
- une plus grande efficacité dans les opérations de récolte et de gestion forestières;
- la promotion de marchés pour les produits ligneux d'origine légale/durable dûment vérifiée/certifiée;
- des efforts coordonnés et concertés des autorités fédérales, étatiques et municipales;
- une plus grande transparence du problème vis-à-vis du public: son ampleur, ses impacts et ce qu'il implique pour le marché et les opérateurs, y compris une information publique concernant les coupables et leurs méthodes.

Disponibilités de produits forestiers

Le domaine de plantations forestières actuel ne suffira pas à satisfaire la demande croissante du Brésil en bois rond industriel; les forêts naturelles et artificielles de l'Amazonie pourraient donc jouer un rôle majeur dans le futur approvisionnement de bois au pays.

On estime que la production annuelle de bois (bois rond industriel) en Amazonie se situe aux environs de 28 millions de m³; mais il est précisé qu'une faible proportion seulement de celle-ci (7,1%) est originaire de zones où des plans d'aménagement forestiers ont été approuvés, tandis que la majeure partie du restant provient de récoltes effectuées dans des zones où la conversion des terres a été autorisée.

Les principales contraintes à une augmentation du volume de bois originaire de forêts sous aménagement durable sont: i) la concurrence du bois peu coûteux récolté dans des secteurs de forêts de conversion; ii) le coût et la lenteur des démarches bureaucratiques auxquelles sont soumis les plans d'aménagement; iii) le manque de main-d'œuvre qualifiée et de formation; et iv) le manque d'assistance technique sur la façon de passer de l'exploitation forestière non durable à l'AFD.

Industrie et marchés

Une récente étude des problèmes et des contraintes influant sur l'industrie des bois amazoniens laisse penser que la disponibilité de matière première représente ce qui limite le plus le travail des scieries. La filière d'approvisionnement est fragile, du fait qu'elle risque d'être perturbée par des facteurs tels que la variabilité météorologique (qui limite parfois le transport du bois), les changements fréquents des règlements et des responsabilités institutionnelles, un manque de sécurité dans certains domaines d'exploitation, le risque d'occupation des terres, la pression des ONG, etc...

Dans les scieries, les taux de conversion se sont lentement améliorés mais ils n'atteignent pas encore le potentiel offert par la qualité de la matière première. Ce qui donne à penser soit que la pénurie de matière première n'est pas encore assez sensible ou que le coût n'est pas suffisamment élevé pour forcer l'industrie à optimiser ses taux de conversion, soit que l'industrie n'a pas les aptitudes nécessaires.

Seules quelques entreprises (grandes et moyennes) ont des filières de commercialisation directes, tandis que les petites scieries vendent leurs produits en recourant à des intermédiaires ou opèrent en sous-traitance pour le compte d'entreprises plus grandes. Un grand nombre de petites entreprises ont tendance à planifier à courte échéance: souvent, toute leur stratégie est fondée sur une production itinérante en profitant des possibilités à court terme que leur offre la frontière agricole. Ces entreprises contribuent peu au développement durable à cause de leur comportement prédateur et de leur manque de respect pour la loi. Un processus de restructuration est inévitable et exigera des investissements; il entraînera aussi la fermeture de nombreuses scieries non viables.

En général, l'industrie du bois amazonienne manque sérieusement de compétences en matière de gestion moderne et de connaissances des technologies efficaces. Beaucoup d'unités de production existantes sont caractérisées par de faibles niveaux de productivité et des coûts élevés, une insuffisance de capitaux même pour alimenter le fonds de roulement nécessaire, de mauvaises conditions de travail et des problèmes touchant l'environnement (élimination des déchets, contrôle des combustibles et lubrifiants, etc.).

Malgré les problèmes inhérents liés aux scieries de petite taille, celles-ci peuvent tout de même jouer un rôle important dans le futur développement de l'industrie du bois en Amazonie. Ce serait d'ailleurs souhaitable du point de vue socio-économique, étant donné non seulement que les petites scieries peuvent valoriser les ressources là où des investissements importants ne sont pas rentables mais aussi qu'elles ont besoin de moins de capitaux que les unités de plus grande échelle. Mieux gérées et avec des investissements limités, les petites scieries pourraient devenir rentables.

Mettre fin à l'alternance d'expansion et de récession

Les avis sont partagés quant à savoir si l'AFD peut être économiquement et socialement viable dans les conditions amazoniennes. L'exploitation forestière dans cette région a été en grande partie un complément économique de l'agriculture. Les opérations forestières ont été concentrées dans des centres de production de bois (pólos madeiros) dans des zones frontalières telles que la région de Paragominas dans le sud du Pará, le centre du Mato Grosso et la Rondônia, ainsi que sur les frontières nouvellement consolidées dans le nord du Mato Grosso, le Pará occidental et le long du cours inférieur de l'Amazone. Après une expansion initiale, ces régions frontalières se trouvent face progressivement à de graves pénuries de bois, ce qui entraîne inévitablement la migration de l'industrie vers de nouveaux secteurs.

Le seul moyen pour l'industrie de sortir de ce cercle vicieux d'expansion et de récession est d'adopter une optique à long terme basée sur une forme d'AFD qui offre un rendement financier satisfaisant. C'est un enjeu critique pour les politiques publiques.

Partage des avantages et autres questions sociales

Le partage équitable des avantages tirés de la forêt est tributaire d'un certain nombre de facteurs d'ordre politique et structurel, notamment les régimes fonciers et l'accès au capital, l'information et les connaissances.

Les emplois qu'engendre l'industrie du bois en Amazonie assurent les moyens d'existence de nombreuses communautés locales, en particulier dans les centres de production de bois. La qualité de l'emploi est cependant loin d'être satisfaisante. Le travail que les industries peuvent offrir à leurs employés est d'autant meilleur qu'elles se trouvent à proximité des marchés d'exportation et des principaux marchés urbains du Brésil. L'amélioration de la productivité sera cruciale pour la qualité de l'emploi.

La principale préoccupation, en ce qui concerne les ouvriers et les habitants des campagnes, est d'assurer la santé et la sécurité au travail dans l'exploitation commerciale des forêts amazoniennes. L'industrie n'en a pas suffisamment pris conscience et n'a pas les compétences ni les ressources nécessaires pour faire des progrès rapides dans ce domaine.

Interdépendances et priorités

L'absence de progrès vers l'AFD en Amazonie peut se ramener essentiellement à quatre sous-problèmes:

- l'abondance (bien que provisoire) de bois peu coûteux en provenance des zones de déboisement le long de la frontière agricole ainsi que de l'exploitation forestière illégale;
- les vastes étendues de forêts dégradées et la non-gestion des forêts secondaires;
- la faible compétitivité de l'AFD; et
- la faible compétitivité de l'industrie des bois tropicaux en général et des activités industrielles basées sur l'AFD en particulier.

Les futures interventions stratégiques peuvent être regroupées sous trois rubriques principales:

- renforcement de la politique et du cadre juridique et amélioration des instruments existants afin qu'ils soient mieux conçus pour promouvoir l'AFD et que celui-ci devienne une affaire économiquement viable pour les propriétaires fonciers et les gestionnaires de forêts;
- renforcement de la compétitivité de l'AFD et du secteur industriel du bois qui lui est associé, en particulier dans la région amazonienne et compte tenu des marchés d'exportation et intérieurs, en traitant les causes des coûts élevés et de l'inefficacité; et
- renforcement des capacités parmi les principaux acteurs et parties prenantes intéressés ou intervenant dans l'AFD.

Programme forestier national

Le Gouvernement brésilien a élaboré et officiellement mis en place un programme forestier national (PFN) en 2000, dont un objectif global est de promouvoir la mise en valeur durable des forêts de manière à garantir la compatibilité de l'utilisation des ressources et de la protection des écosystèmes. Plus spécifiquement, le PFN prévoit:

- d'encourager l'utilisation durable des forêts naturelles et artificielles;
- de stimuler les activités de reboisement, notamment sur de petites propriétés rurales;
- de réhabiliter des aires de conservation permanentes, des réserves légales et des zones dégradées;
- de soutenir les populations traditionnelles et autochtones qui vivent dans les forêts;
- de réprimer le déboisement illégal et les prélèvements illégaux de produits forestiers; et
- de prévenir et maîtriser les feux et les brûlages dans les forêts.

Évaluation

Il est trop tôt pour faire une évaluation exhaustive de l'exécution du Programme. La plupart des mesures prises jusqu'ici ont été



Renforcement des contrôles: la mission de diagnostic recommande de contrôler plus rigoureusement les plans d'aménagement, les récoltes et le transport afin d'accroître les risques des opérations illégales et de relever l'image du bois légalement obtenu comme ce chargement d'acajou brésilien. *Photo: J. Leigh*

des études, des séminaires, des consultations et des exercices de sensibilisation. Il est désormais largement admis que le PFN représente non seulement un plan du gouvernement ou que celui-ci doit mettre en oeuvre, mais aussi un plan qui doit être mis en application conjointement par tous les acteurs principaux.

Presque tous les éléments structurels recommandés par le Forum intergouvernemental sur les forêts (et son prédécesseur, le Groupe intergouvernemental sur les forêts) se retrouvent dans le PFN brésilien. Le Brésil a réussi à structurer et à faire démarrer un processus de PFN qui:

- est entièrement sous direction brésilienne;
- expose toutes les facettes de la politique concernant les forêts, ce qui permet de guider les acteurs et la négociation de leurs rôles et responsabilités;
- fournit un cadre pour la coopération internationale en matière de forêts; et
- met l'accent sur une large participation des parties prenantes.

Le PFN brésilien pourrait être renforcé

- en promulguant une **Déclaration nationale sur les forêts**, élaborée de manière participative, pour exprimer l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de l'AFD;
- en améliorant **la coordination et les mécanismes participatifs**, notamment pour la résolution de conflits, en vue d'élargir et de renforcer les conditions de propriété des parties prenantes et leur participation au PFN; et
- en établissant un système de suivi complet et efficace pour que le PFN serve d'outil de gestion majeur et qu'il produise,

à l'intention des parties prenantes, une information sur les réalisations et les leçons apprises.

Futur appui de l'OIBT

Plusieurs domaines du soutien que l'OIBT pourrait apporter au Brésil dans l'avenir ont été identifiés. Ils ont été définis sur la base d'une analyse des problèmes et en fonction des domaines prioritaires d'intervention du PFN; des avis exprimés par les parties prenantes; des avantages relatifs du soutien de l'OIBT et d'une étude de l'appui disponible auprès d'autres sources. Les secteurs d'intervention stratégiques suivants ont été suggérés en ce qui concerne un futur appui géographiquement axé sur les forêts amazoniennes:

- soutien pour l'exécution du PFN et mise au point de politiques, en particulier afin de produire de nouvelles informations et de faire bien comprendre les options viables permettant d'adapter et de compléter la politique et le cadre juridique existants de l'AFD;
- développement des ressources humaines intervenant dans l'AFD, afin de créer une masse critique de formateurs, de personnel et d'ouvriers possédant les aptitudes requises pour mettre en oeuvre l'AFD;
- réhabilitation des terres dégradées;
- renforcement du système de contrôle de la gestion forestière et de la circulation des bois; et
- renforcement de la compétitivité de l'industrie des bois tropicaux, par exemple en améliorant les possibilités de certification, les systèmes de gestion, la transparence du marché, et le développement du marché d'exportation.

Le thème central du programme de soutien devrait porter sur le renforcement des conditions qui permettront de réaliser l'AFD et sur le renforcement des capacités au sens large de ces deux expressions. Le programme de soutien a été préparé de manière à pouvoir être exécuté dans le cadre de plusieurs projets distincts et sa portée devrait être périodiquement réexaminée et actualisée.

A long terme, l'appui de l'OIBT devrait se situer au total dans la fourchette de 15 à 20 millions de dollars EU. Un financement moins ambitieux pourrait mener à une fragmentation des efforts et à des impacts limités.

Ce compte rendu est un bref résumé du rapport de la mission. Le document complet, qui donne des précisions sur l'appui potentiel de l'OIBT, peut être consulté sur le site www.ito.or.jp, ou être obtenu en s'adressant au Fonctionnaire de l'information de l'OIBT (voir l'adresse à la page 2).

Les rapports concernant des missions analogues effectuées en République centrafricaine, au Congo et en Indonésie sont disponibles auprès des mêmes sources d'information.