

Des doutes au sujet des concessions au Brésil

Le Brésil devrait-il suspendre son programme de concessions?

par Frank D. Merry¹
Gregory S. Amacher²
Benno Pokorny³
Eirivelthon Lima⁴
Imme Scholz⁵
Daniel C. Nepstad⁶
et
Johan C. Zweede⁷

¹Woods Hole Research Center
Woods Hole, MA, Etats-Unis
fmerry@whrc.org

²Department of Forestry
Virginia Tech. University
Blacksburg, VA, Etats-Unis
gamacher@vt.edu

³Centre pour la recherche
forestière internationale
Belém, Pará, Brésil
bpokorny@cgiar.org

⁴Instituto de Pesquisa Ambiental
da Amazônia,
Belém, Pará, Brésil
elima@amazon.com.br

⁵Institut allemand pour le
développement
Bonn, Allemagne
imme.scholz@die-gdi.de

⁶Woods Hole Research Center
Woods Hole, MA, Etats-Unis
dneptstad@whrc.org

⁷Fundação Floresta Tropical
Belém, Pará, Brésil
zweede@fft.org.br



Photo: F. Merry

LE gouvernement de Luiz Inácio Lula Silva du Brésil a hérité, dans son Programme forestier national, d'une extraordinaire proposition visant à porter de huit à 58 millions d'hectares d'ici 2010 la superficie de forêts désignées nationales (FLONAs) en Amazonie. C'est un objectif ambitieux et louable en faveur de la conservation, et un but qui semble avoir été approuvé par le nouveau gouvernement, à quelques millions d'hectares près. Ce plan est toutefois emprunt d'un désir opiniâtre d'autoriser la récolte privée du bois dans les FLONAs par le biais d'un système des concessions forestières.

La décision du gouvernement précédent d'adopter un système de concessions reposait sur l'argument qu'un tel programme accroîtrait les profits tirés de la foresterie, réduirait l'exploitation forestière illégale et renforcerait l'adoption des pratiques d'aménagement forestier durable (Arima & Barreto 1999, Verissimo & Barreto 1999, MMA 2001, Verissimo *et al.* 2002). Le gouvernement actuel a adopté une approche plus prudente, mais il reste néanmoins attaché à l'idée des concessions de bois dans les FLONAs. Dans le présent article, nous remettons en cause le besoin de concessions et relevons ensuite certaines préoccupations majeures que fait naître l'éventuelle mise en oeuvre du système. A notre avis, si l'idée de développer les FLONAs est excellente, permettre la récolte de bois dans ces forêts est un risque que, pour le moment, la société brésilienne ne devrait pas prendre.

Pourquoi des concessions de bois?

Tout d'abord, on devrait se demander si les concessions sont nécessaires. L'industrie du bois est actuellement approvisionnée par le déboisement légal, l'exploitation forestière exécutée conformément à des plans de gestion approuvés sur des terres privées, et les coupes illégales sur des terres privées et publiques. Les concessions de bois remplaceront-elles ces sources actuelles? Pas entièrement, et, qui plus est, bien que

le déboisement et la gestion soient 'légaux', la réglementation des récoltes est inadéquate et les abattages illégaux sont courants. Les concessions forestières ne changeront rien à la nécessité d'améliorer la surveillance et le contrôle de l'industrie actuelle—tâche très compliquée et difficile. En fait, il est probable que les concessions imposeront un fardeau encore plus lourd à la bureaucratie déjà surchargée du gouvernement, ou tout simplement détourneront son attention des problèmes les plus urgents.

Pourquoi donc alors envisage-t-on des concessions? Les partisans des concessions prétendent qu'elles élargiront la superficie sous aménagement forestier durable dans l'Amazonie brésilienne (grâce à l'exploitation à faible impact—EFI). C'est tout à fait probable, puisque de toute façon l'EFI y est peu pratiquée. Si la seule intention consiste à élargir la superficie en EFI, il est fort possible que les concessions seront considérées comme un succès. C'est également un indicateur facile à mesurer. En déterminer le coût réel est cependant toute autre chose. Dans un rapport au Gouvernement brésilien, Gray (1999) dit que les concessions représentent le système le plus fréquent d'exploitation des forêts tropicales publiques et que, dans certains cas, elles ont réussi à bien utiliser les ressources forestières, mais que les avantages économiques ont souvent été inférieurs à ceux que l'on escomptait. Les recherches prouvent également que, dans presque tous les pays en développement, les concessions n'ont pas atteint leur objectif de fournir un cadre efficace pour l'aménagement forestier durable (dans une longue liste, l'analyse la mieux connue est probablement celle de Repetto & Gillis 1988). Amacher (1999) suggère également que l'éloignement de concessions difficiles à surveiller n'est guère susceptible de décourager la fraude ou l'exploitation forestière illégale.

Malgré tout ce qui a été écrit au sujet des problèmes des concessions, on continue de pousser à la mise en oeuvre du



Photo: F. Merry

programme dans les FLONAs et le système jouit de l'appui général de l'industrie (Barreto & Arima 2002). L'appui de l'industrie peut facilement s'expliquer: elle obtiendra l'accès à une nouvelle source de matière première, probablement à bon marché, et la récolte sera sanctionnée par le gouvernement, évitant ainsi une bureaucratie coûteuse. En outre, 56% des répondants à l'enquête de Barreto & Arima (2002) ont fait savoir qu'ils voulaient que le gouvernement se charge de la gestion forestière—en d'autres termes, qu'ils voulaient simplement récolter. Mais fournir une source continue de matière première (probablement) sous-évaluée à une industrie qui a été lente à adopter la nouvelle technologie et dont les scieries ont encore un rendement d'à peine 35% (Gerwing *et al.* 1996), c'est ne tenir aucun compte des conditions préalables à remplir pour opérer des changements dans l'industrie. L'adoption de nouvelles techniques d'économie de bois, que ce soit lors de la récolte ou dans les scieries, s'est opérée lentement à cause d'un manque d'information dans le secteur et de signes amortis de la pénurie économique (dans ce cas la sous-évaluation de la matière première; Scholz 2000). Donner à l'exploitation une nouvelle dimension en en repoussant les frontières ne fera que retarder les progrès technologiques.

Si le système de concessions doit être mis en oeuvre, l'élément fondamental de la politique du gouvernement devrait être de structurer les concessions et les redevances de manière à pouvoir en tirer un niveau de recettes adéquat ...

La question principale est cependant de savoir si la société brésilienne peut tirer des concessions des avantages nets économiques, sociaux et écologiques. Si les concessions encouragent l'aménagement forestier durable mais leurs coûts restent supérieurs à leur rendement économique, nous pensons alors que l'idée des concessions devraient être abandonnée en s'attachant plutôt à simplement protéger les FLONAs en tant que gardiennes de la biodiversité et d'autres avantages écologiques. Si le système de concessions doit être mis en oeuvre, l'élément fondamental de la politique du gouvernement devrait être de structurer les concessions et les redevances de manière à pouvoir en tirer un niveau de recettes adéquat, compte tenu notamment des coûts d'une surveillance efficace, des dommages écologiques, des impacts sociaux et de l'équité entre générations.

Obtenir des prix justes

Les redevances (royalties) représentent les recettes du gouvernement—ou de la société—en échange de l'octroi des droits de récolte dans les forêts publiques aux exploitants privés. Si les concessions doivent être autorisées dans les FLONAs, le gouvernement devra définir des types et des niveaux adéquats pour les redevances; mais, vu le manque d'information économique et les conditions écologiques hétérogènes que l'on trouve en Amazonie (Lele *et al.* 2000), le gouvernement aura des difficultés à fixer des niveaux corrects. Il en résultera le plus probablement des concessions à des prix inférieurs à leur vraie valeur, dont le gouvernement ne tirera pas une part suffisante des recettes potentielles des récoltes, et les exploitants feront des bénéfices exceptionnels. Ce problème n'existe pas seulement au Brésil ou dans le monde en développement; c'est un problème auquel les gouvernements sont exposés, quel que soit leur développement économique, et qu'ils parviennent rarement à surmonter.

Il semblerait que la solution à la sous-évaluation consiste simplement à augmenter les redevances. Cependant, imposer des redevances élevées est plus difficile qu'on pourrait le penser lorsqu'il s'agit de terres publiques, où l'application des droits et des contrats de propriété du gouvernement avec des particuliers laisse à désirer. De récentes études effectuées par Amacher *et al.* (2001) suggèrent que des redevances plus élevées peuvent mener à surclasser ou à sous-représenter les volumes récoltés, voire à l'exploitation illégale, les producteurs cherchant des biais pour éviter de payer des droits et augmenter les bénéfices de leurs récoltes. En outre, l'imposition de redevances relativement plus élevées dans les concessions qu'ailleurs incitera les exploitants à opérer là où les taxes et les droits applicables sont les plus bas. Par exemple, non loin du Brésil, en Bolivie, des droits relativement élevés ont été fixés pour les concessions. Dans ce pays, les concessionnaires ont dû payer 1 dollar EU/hectare/an, même si la concession n'était pas utilisée à des fins de production (avec exemption de 30% pour retrait); d'autre part, une taxe d'à peine 1 dollar EU a été imposée uniquement pour les superficies exploitées dans l'année, ce qui, en supposant une rotation de 25 ans, équivaut à une taxe de 0,04 dollar EU/hectare/an. Résultat: la récolte dans les concessions a régulièrement diminué, pour être remplacée par la production de bois sur des terres privées—la production de bois rond dans les concessions boliviennes a soudainement diminué de 867 568 m³ en 1998 à 151 561 m³ en 2001, tandis que, durant la même période, la production sur les terres privées est passée de 23 811 m³ à 313 796 m³ (Superintendencia Forestal, chiffres cités dans Bowles Olhagaray 2002).

On pourrait également soutenir qu'un processus d'appel à la concurrence de concessionnaires pourrait en définitive aboutir à la fixation d'un juste prix pour le bois sur pied—et c'est en effet la recommandation la plus couramment faite en faveur de la politique des concessions. Toutefois, dans le cas du Brésil, les informations dont disposeront les soumissionnaires seront très lacunaires, les exposants de ce fait à des risques supplémentaires, ce qui entraînera des offres de niveau peu élevé. En outre, dans la plupart des cas, l'industrie forestière ne pratique pas actuellement le type de gestion préconisé pour les concessions (c.-à-d. l'EFI), compliquant encore davantage la capacité de soumissionner des concessionnaires. Il y aura moins de soumissionnaires brésiliens, ce qui pourrait éventuellement se traduire par des soumissions émanant seulement de grandes sociétés internationales. Les grandes sociétés internationales sont peut-être des exploitants efficaces, mais les craintes d'une internationalisation de l'Amazonie sont très réelles et pourraient faire surgir des problèmes d'ordre politique.

Le gouvernement actuel prétend que les droits de coupe (redevances) serviront à encourager la foresterie durable dans les concessions. Le flou de cette affirmation est un exemple de l'analyse insuffisante qui sous-tend les décisions

concernant les concessions: 'comment', 'quand' et 'où' sont des dimensions qui n'existent pas. Il a aussi été suggéré que des taxes plus élevées devraient être imposées sur les terres privées et que la surveillance devraient être renforcée pour, respectivement, encourager l'adoption de la foresterie durable et assurer le respect des règlements—ce serait déjà une bonne première démarche avant d'envisager des concessions (bien que le niveau optimal des taxes susceptible d'encourager l'aménagement forestier n'ait pas encore été déterminé). Une bonne deuxième démarche, en supposant que le gouvernement puisse fixer des droits de coupe semblables à ceux du secteur privé pour bénéficier ainsi de toute la valeur de la rente que représente la ressource, consisterait à faire en sorte qu'il n'y ait aucune différence entre terres publiques et privées, en ce qui concerne les incitations économiques à l'adoption de l'aménagement forestier durable.

Stratégies gouvernementales

Pour les FLONAS, la première chose, au lieu de l'allocation de concessions de bois, devrait être de délimiter et de surveiller les périmètres de façon convaincante, puis de négocier un ensemble de mesures compensatoires avec les 'propriétaires' du moment, qui pourraient être les habitants, les municipalités ou les autorités de l'Etat. Cette démarche serait purement aux frais du gouvernement fédéral sans que celui-ci en tire manifestement quelque bénéfice, mais elle est essentielle pour garantir que la communauté accepte le nouveau régime forestier. La deuxième chose consisterait à élaborer des plans d'aménagement pour chacune des FLONAS. C'est une tâche gigantesque, qui elle aussi pourrait coûter cher au gouvernement; il serait sans doute possible, cependant, de compenser ce coût grâce à un appui international en faveur des forêts, comme c'est le cas pour le contrat expérimental de coupe dans la forêt nationale de Tapajós financé par l'OIBT. Chacun de ces plans d'aménagement pourrait avoir ou ne pas avoir comme objectif la récolte du bois. Ces plans d'aménagement devraient s'appuyer sur des recherches exhaustives sur les aspects écologiques et économiques, qui seraient confiées à une diversité d'institutions, en vue de fournir une base aux décisions concernant le plan d'aménagement. Ils devraient alors être soumis à un examen et à un débat public. L'élaboration d'un plan d'aménagement peut durer de cinq à dix ans, suivant la complexité de l'état de la forêt. Mais il ne faudrait pas agir à la hâte: c'est une ressource publique qui, si elle est mal gérée, risque d'avoir des incidences négatives durables. Rien que la démarcation des FLONAS et la production de plans d'aménagement viables représenteraient un progrès considérable.

En guise de conclusion

Quelles sont donc les options pour le système de concession? Il est théoriquement efficace d'utiliser une ressource publique renouvelable si les avantages nets qu'en tire la société sont positifs; par conséquent, on pourrait dire que, dans le contexte des FLONAS, il peut y avoir des situations dans lesquelles les concessions de bois peuvent réussir. Toutefois, l'éventail des impacts et des incitations dans la mise en oeuvre du système de concessions est très large et inclut des composantes économiques et écologiques, ainsi que des questions d'équité entre générations. Toutes ces questions doivent être étudiées lors de la conception et de la mise en oeuvre de concessions de bois sur des terres publiques.

Nous proposons donc que le programme de concessions, y compris tout programme pilote, soit suspendu et que davantage d'attention soit consacrée aux problèmes actuels de la récolte du bois sur les terres privées, tant qu'il ne sera pas certain que la récolte du bois dans les FLONAS apportera des avantages économiques et écologiques nets à la société brésilienne. Malheureusement, nous n'en sommes pas encore là.

Références

Arima, E. & Barreto, P. 1999. *Rentabilidade da produção de madeira em terras públicas e privadas na região de cinco florestas nacionais da Amazônia*. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

Amacher, G. 1999. Government preferences and public forest harvesting: A second best approach. *American Journal of Agricultural Economics* 81(1):14–28.

Pour les FLONAS, la première chose, au lieu de l'allocation de concessions de bois, devrait être de délimiter et de surveiller les périmètres de façon convaincante, puis de négocier un ensemble de mesures compensatoires avec les 'propriétaires'

Amacher, G., Brazee, R. & Witvliet, M. 2001. Royalty systems, government revenues, and forest condition: an application from Malaysia. *Land Economics* 77(2):300–313.

Barreto, P. & Arima, E. 2002. *Florestas nacionais na Amazônia: consulta a empresários e atores afins à política florestal*. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

Bowles Olhagaray, A. 2002. Características y situación actual del modelo de concesiones forestales de Bolivia. Exposé présenté à la Conférence internationale de l'OIBT sur les bois tropicaux. Belém, Brésil, octobre 2002.

Gerwing, J., Johns, J. and Vidal, E. 1996. Réduction du gaspillage pendant la coupe et la transformation du bois: vers la conservation des forêts en Amazonie orientale. *Unasylva* 187(47): 17–25.

Gray, J. 1999. Regime de propriedade florestal e valoração de floresta públicas no Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

Grut, M., Gray, J. & Egli, N. 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. Document technique No 143 de la Banque mondiale. Banque mondiale, Washington DC.

Lele, U., Viana, V., Verissimo, A., Vosti, S., Perkins, K. & Husain, S. 2000. *Brazil: forest in the balance: challenges of conservation with development*. Etude d'évaluation de la Banque mondiale, Washington DC.

Ministério do Meio Ambiente (Ministère de l'environnement) 2001. National Forest Program PNF MMA, Brasília, Brésil.

Repetto, R., and Gillis, M. (eds) 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.

Scholz, I. 2000. *Overexploitation or sustainable management: action patterns of the tropical timber industry: the case of Pará, Brazil, 1960–1997*. Frank Cass Publishers, London, Royaume-Uni.

Verissimo, A. and Barreto, P. 1999. Informações e sugestões para a criação e gestão de florestas públicas na Amazônia. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

Verissimo, A., Cochrane, M. & Souza Jr, C. 2002. National forests in the Amazon. *Science* 297:1478.