

Principaux aspects économiques liés aux forêts tropicales

Stéphane Guéneau (Iddri)

Stéphane Guéneau a écrit, en mai 2004, cette note introductive au groupe de réflexion « Valorisation économique » du groupe de travail national sur

les forêts tropicales humides, piloté par l'Afd et l'Iddri. Ce texte n'engage que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a

pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Note introductory

Stéphane Guéneau

Iddri

mai 2004

Dans le cadre de la préparation du livre blanc sur la politique française en matière de forêts tropicales humides, l'Iddri et l'AFD se sont proposés d'animer le sous-groupe de travail intitulé « Valoriser économiquement les forêts ».

La présente note a pour objectif de présenter quelques aspects économiques liés aux forêts tropicales et de faire un premier point sur l'état des débats entre acteurs à propos de ces questions. Elle ne cherche pas à mettre en avant telle ou telle option, mais davantage à ouvrir une discussion entre les différentes parties prenantes du sous-groupe, afin d'aboutir, au terme d'un exercice collectif, à la rédaction d'un chapitre du livre blanc sur les forêts tropicales humides.

Les dimensions économiques des forêts tropicales sont multiples. Elles s'appréhendent dans le contexte du débat Nord-Sud. Les gouvernements des pays tropicaux mettent en avant les potentialités de développement économique liées aux ressources forestières sur lesquelles ils exercent leur souveraineté. Les pays développés pour leur part insistent sur la conservation des biens et services, notamment écologiques, fournis par les forêts tropicales. Malgré la Déclaration sur les forêts, consensus minimal arraché en 1992 à Rio, la gestion durable des forêts tropicales se situe au cœur d'enjeux économiques majeurs qui freinent sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, les positions des acteurs impliqués dans ce débat apparaissent souvent divergentes, voire contradictoires, notamment en ce qui concerne la nature même des aspects économiques des forêts à mettre en valeur au moyen de l'éventail des instruments des politiques forestières. Schématiquement, le jeu des acteurs peut être résumé ainsi.

Les entreprises forestières ont pour objectif principal de maximiser leurs profits sous la double contrainte des dispositions législatives locales (lois forestières) et de la pression internationale (ouverture des marchés, exigences croissantes en matière de traçabilité, nouveaux marchés « verts »...). Leurs revenus sont en grande partie issus de la commercialisation des ressources ligneuses. A une échelle *a priori* moindre, et plus difficile à appréhender, certaines entreprises peuvent tirer des revenus conséquents de l'exploitation du matériel génétique et de la commercialisation de produits forestiers non ligneux (secteur pharmaceutique, cosmétiques...).

Les ONG écologistes cherchent à mettre en avant le poids économique des biens et services environnementaux (voire sociaux) par rapport à la valeur des produits ligneux.

Certaines d'entre elles attribuent parfois, à travers l'achat de concessions destinées à être mises en réserve, une valeur aux biens et services environnementaux des forêts. Elles attirent l'attention sur les incidences économiques négatives de la déforestation pour les générations futures (perte de valeur d'option future).

Les populations forestières et les autorités locales perçoivent, dans certains cas, une partie des redevances forestières versées par les entreprises. Elles bénéficient aussi largement des biens et services forestiers en consommant et en vendant les produits de la forêt (bois, viande de brousse, etc.). Elles peuvent également bénéficier de la fourniture de biens publics (routes, infrastructures, éducation...) liés aux activités d'exploitation sylvicole.

Détenteur des ressources forestières, l'Etat est très concerné par les aspects économiques dans la mesure où il capture une partie de la rente forestière à travers les redevances versées par les entreprises en contrepartie de l'accès aux ressources. Dans les pays pauvres et fortement endettés placés sous ajustement structurel, ces redevances peuvent jouer un rôle important pour rétablir les équilibres macroéconomiques.

Les organisations de coopération bilatérales et multilatérales cherchent à promouvoir le développement durable et à mettre en œuvre les recommandations issues des négociations internationales, comme les sommets de Rio et de Johannesburg, notamment à l'aide d'incitations financières. En outre, certaines d'entre elles, par exemple la Banque mondiale, conditionnent leur intervention à des politiques d'ajustement macroéconomique centrées sur le secteur forestier (réforme de la fiscalité forestière).

Face à l'absence d'objectifs partagés par les catégories d'acteurs sur la valorisation économique des forêts tropicales, force est de s'interroger sur les différentes options de valorisation économique des forêts tropicales.

Il convient par ailleurs de remarquer la difficile valorisation des biens et services environnementaux des écosystèmes forestiers dans un contexte d'incertitude marqué. De plus, l'aménagement durable des forêts de production, principal outil local de mise en œuvre, est soumis à des contraintes économiques. Enfin, l'absence d'objectifs partagés renvoie à une série de débats à propos des instruments économiques et financiers qui peuvent contribuer tant à valoriser les biens et services non marchands qu'à promouvoir l'aménagement durable des forêts de production : fiscalité forestière, instruments économique de la conservation, mécanismes financiers.

Quels biens et services valoriser dans un contexte incertain ?

Parmi les nombreux biens et services dont les écosystèmes forestiers regorgent (cf. tableau), le bois représente sans conteste le produit dont la valeur révélée est la plus forte. Par ailleurs, le commerce des bois et produits dérivés peut représenter un poste important dans certaines économies des pays tropicaux, bien que le poids économique d'autres ressources naturelles (pétrole et minéraux précieux) puisse être plus élevé.

Cependant, la plupart des biens et services fournis par les écosystèmes forestiers sont des biens publics, qui, par nature, ne font pas spontanément l'objet de transactions marchandes. Ainsi, la valeur de la conservation de certaines ressources génétiques forestières – et parfois des savoirs locaux qui leurs sont associés – ne sera révélée par le marché que si des progrès scientifiques permettent d'utiliser le matériel génétique pour produire des biens utiles pour la société, par exemple sous la forme de produits pharmaceutiques.

<i>Principaux biens et services fournis par les écosystèmes forestiers</i>	
Bois d'œuvre	Elimination des polluants atmosphériques, émissions d'oxygène
Bois énergie	Participation au cycle des nutriments
Eau de boisson et d'irrigation	Fonctionnement des bassins hydrographiques (infiltration, purification, régularisation de l'écoulement des eaux, stabilisation du sol)
Fourrage	Préservation de la biodiversité
Produits forestiers non ligneux	Fixation du carbone atmosphérique
Denrées alimentaires (gibier, miel, plantes comestibles, fruits)	Atténuation des conditions climatiques extrêmes et de leurs effets
Ressources génétiques	Production de sols
Ressources culturelles	Fourniture d'emplois Fourniture d'habitats aux êtres humains et aux espèces sauvages Contribution à l'esthétique et génération d'activités récréatives

Source : OCDE, 2003

Malgré les différentes méthodes développées par les économistes, la question de la valorisation des écosystèmes forestiers demeure controversée. Il demeure difficile d'appréhender la valeur économique de nombreux biens et services écologiques rendus par les forêts tropicales, biens et services pour lesquels les marchés sont inexistant ou quasi inexistent. Par conséquent, la décision politique sur la nature et l'étendue des biens et services de l'écosystème forestier à valoriser (montants des soutiens) s'opère dans un contexte d'incertitude marqué.

Dans ces conditions, faut-il, au titre d'une politique de précaution, envisager de valoriser les services environnementaux au détriment de la fonction productive des forêts ? En fonction de quels critères privilégier la valorisation de tel service au détriment d'un autre ? Comment (et faut-il) évaluer la valeur des services environnementaux dans ce contexte d'incertitude ? Quelles options de valorisation sont conciliables ?

Aspects économiques de l'aménagement durable des forêts

L'aménagement durable des forêts de production (ADF) constitue une option fréquemment citée permettant de concilier les intérêts divergents des acteurs et de valoriser les espaces forestiers tropicaux dans une optique de gestion durable (vision multifonctionnelle des forêts). Pourtant, force est de constater que cet outil peine à percer dans les pays tropicaux. L'une des raisons évoquées concerne la prise en charge du coût de l'aménagement par l'exploitant privé, dans des pays où les systèmes de gouvernance sont faibles, où la concurrence avec des opérateurs parfois peu scrupuleux est posée et où les risques de l'investisseur sont élevés.

De fait, le coût des externalités environnementales qu'implique l'ADF a des incidences sur la compétitivité des filières. Par conséquent, certains industriels craignent que l'ADF n'entraîne un désavantage compétitif des bois issus des forêts sous

aménagement¹, au profit de bois issus de forêts non aménagées ou exploitées illégalement. A ceci s'ajoute le risque encouru par un investisseur compte tenu du fait que, généralement, la ressource forestière ne lui appartient pas. Autrement dit, par le biais de l'aménagement durable d'une concession, il investit à long terme alors que la durée de la concession peut être courte et que la stabilité politique n'est pas garantie. En outre, les services administratifs disposent de peu de moyens de contrôle et de sanction des exploitations non aménagées et les pratiques de contournement des lois forestières sont fréquentes, ce qui freine la mise en œuvre de l'ADF dans les pays tropicaux.

Ces questions sont également au cœur d'enjeux macroéconomiques cruciaux. En effet, pour certains acteurs des pays en développement, la substitution des forêts naturelles par l'agriculture, l'élevage ou par des plantations ligneuses industrielles offre une option de développement économique. Dans de nombreux cas, ces activités s'avèrent sinon plus rentables, en tout cas moins contraignantes que l'extraction du bois. Dans certaines situations, l'exploitation forestière peut donc se trouver en concurrence directe avec des activités économiques dont les incidences écologiques sont plus néfastes. Aussi, certains exploitants aménageurs pointent le risque « de l'abandon » de l'exploitation forestière et, par conséquent, de conversion de la forêt en terrains agricoles.

A quelles conditions l'ADF peut-il représenter une solution économiquement viable et acceptable par l'ensemble des acteurs ? Comment doit être réparti le coût de l'aménagement durable des forêts ? En fonction de quels critères ?

Instruments économiques et financiers des politiques forestières tropicales

Fiscalité forestière

Les instruments fiscaux sont souvent mis en avant comme des dispositifs contribuant à saisir l'objectif de gestion durable des écosystèmes. Mais la fiscalité forestière peut également avoir d'autres buts centrés sur les stratégies de développement économique des pays forestiers, entre autres la promotion de l'industrialisation et l'augmentation des recettes publiques.

L'éventail des instruments de la fiscalité forestière est large : redevances sur la superficie des concessions ou des exploitations, redevances sur les volumes de bois sur pied, abattus ou transformés, taxes à l'exportation de bois brut ou transformé, etc. La manière dont chacun de ces instruments est utilisé peut conduire à des effets incitatifs contradictoires. C'est donc par une combinaison subtile de ces instruments fiscaux que l'Etat pourra saisir les objectifs de développement durable qu'il s'est fixé.

La mise en œuvre effective des principes du développement durable des forêts définis en 1992 à Rio s'est traduite par des réformes forestières, achevées ou en cours, dans plusieurs pays tropicaux, notamment en Afrique. Ces réformes, qui ont notamment introduit une obligation d'aménagement durable des forêts, visent à améliorer le rôle de la fiscalité comme instrument de la gestion durable des forêts tropicales.

Avant les réformes, la pression fiscale, relativement faible, était concentrée sur l'aval de la filière (taxes à l'exportation de grumes) avec, un objectif clairement affiché : renflouer le budget de l'Etat. Les réformes ont augmenté les impôts, les ont recentrés sur l'amont de la filière (redéveance sur la superficie des concessions) et ont introduit une incitation à l'industrialisation, via des taxes prohibitives sur les exportations de grumes.

¹ Le coût de l'ADF serait de l'ordre de 4 à 5 euros/ha en Afrique centrale (Karsenty, 2004).

En outre, des procédures d'appel d'offres ont été introduites de manière à éviter l'attribution discrétionnaire de concessions forestières.

Ces réformes font l'objet de nombreux débats. A l'échelle microéconomique, les industriels pointent notamment la perte de compétitivité, les risques de crise du secteur et de développement de l'exploitation illégale liés à la trop forte pression fiscale. La mise aux enchères des concessions est également critiquée, tant sur le montant du taux plancher jugé trop élevé par certains opérateurs, que sur les risques de surenchère dans un contexte d'information imparfaite et de risque économique, ou sur les conditions d'adjudication jugées douteuses (contournement des procédures, rôle des observateurs indépendants).

Du point de vue du développement, la critique est double : d'une part, les réformes fiscales promeuvent peu l'entrepreneuriat national ; d'autre part, la décentralisation permise par l'attribution d'une partie des recettes fiscales aux communes forestières ne permet pas de satisfaire les besoins locaux en termes de lutte contre la pauvreté, de gestion durable des ressources, etc.

Du point de vue de la préservation de la ressource forestière, l'outil fiscal (écotaxe) fait aussi l'objet de débats, notamment quant à sa capacité d'inciter l'exploitant à mettre en œuvre l'aménagement durable.

Compte tenu de ces nombreux débats, quel peut-être le rôle de la fiscalité forestière dans la transition vers la gestion durable des forêts ? Quel bilan peut-on tirer des réformes fiscales dans les pays forestiers tropicaux ? Quelles dispositions pourraient être proposées pour améliorer l'effet incitatif des instruments fiscaux ? Faut-il cibler davantage les instruments (en fonction du poids financier des entreprises ou de la préférence nationale, par exemple) ? Quelles mesures d'accompagnement proposer ?

Instruments économiques de la conservation

Outre le fait que l'ADF soit peu mis en application dans les grands pays forestiers tropicaux, en particulier en Afrique, certains auteurs se montrent sceptiques sur les possibilités de gérer durablement les forêts en les exploitant commercialement et se montrent fatalistes quant à l'avenir des forêts tropicales (voir l'article de Hulot, Hallé et Durand dans *Le Monde*, novembre 2003). Des auteurs issus des milieux conservationnistes tentent de démontrer l'incapacité de l'ADF à satisfaire les objectifs tant économiques qu'écologiques en milieu tropical et proposent de nouveaux outils de conservation². Toutefois, ces acteurs ne mettent plus en avant les mécanismes de conservation « purs » tels que les réserves « sous cloche », mais mettent l'accent sur de nouveaux instruments de marché, comme les droits de développement transférables et les concessions de conservation.

Les droits de développement échangeables visent à créer un mécanisme de marché permettant à des propriétaires fonciers de céder leurs droits sur la terre en contrepartie d'une indemnisation. L'efficacité de ce mécanisme est conditionnée par l'existence de dispositions institutionnelles et légales garantissant le contrat passé entre le propriétaire des terres et l'opérateur qui l'indemnise. Ces conditions ne sont pas toujours réunies dans les pays tropicaux, en particulier en Afrique.

Les concessions de conservation sont des accords incitatifs de conservation qui visent à dédommager les opérateurs et gouvernements locaux qui renoncent à l'exploitation destructrice des forêts. Conservation International a passé un accord de ce type avec le gouvernement de Guyana en juillet 2002. L'ONG propose une stratégie alternative à l'ADF. Il s'agit de protéger intégralement les forêts après une récolte unique

² Niesten & Rice, 2003. Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la diversité. Communication au séminaire « Marchés de droits », Cirad, novembre.

où le bois aurait été extrait de manière sélective en utilisant les méthodes d'exploitation forestière à impact réduit. L'investisseur environnemental verse une compensation financière en échange de la garantie des partenaires locaux détenteurs de la ressources de ne plus déboiser et de protéger le milieu naturel.

Depuis quelques années, des travaux théoriques ont été élaborés et des expériences concrètes³ développées sur les potentialités offertes par le marché des services environnementaux rendus par l'écosystème forestier. La création de marchés permettant de rémunérer les services écologiques de la forêt par exemple ceux liés au fonctionnement des bassins versants, à la préservation de la biodiversité ou à la fixation du carbone atmosphérique, sont parmi les expériences les plus citées.

Quel bilan peut-on tirer des expériences de valorisation des biens et services environnementaux, en termes d'efficacité et de possibilité de réPLICATION ? Ces expériences sont-elles économiquement viables ?

La valorisation par des mécanismes novateurs tels que les concessions de conservation est-elle souhaitable ? Dans quelles conditions ? Comme instrument complémentaire ou comme alternative à l'ADF ? Dans ce cas, comment garantir l'effectivité et l'efficacité de tels mécanismes ?

Mécanismes financiers

Les instruments financiers directs constituent de puissants leviers pour satisfaire les objectifs de gestion durable des forêts. Néanmoins, les ressources financières étant limitées, des tensions peuvent surgir quant au choix des activités forestières pouvant être financée. Ceci pose deux questions : la possibilité d'augmenter les ressources financières et les critères de choix des secteurs ou activités à financer ; l'effectivité des mécanismes financiers. Ces questions sont particulièrement importantes en ce qui concerne l'aide bilatérale, notamment lorsqu'elle appuie des exploitants privés dans leur démarche d'aménagement durable des forêts. On peut alors reprocher à ce soutien de s'effectuer au détriment de l'aide qui peut être accordée à des activités de conservation.

Dans un contexte mondial de baisse de l'aide publique au développement consacrée à la forêt, le secteur privé est souvent mentionné comme pouvant jouer un rôle croissant dans le financement des activités forestières. Mais si les investissements privés dans les plantations forestières, voire dans certaines activités de conservation, se développent, ceux consacrés à la gestion durable des forêts naturelles sont difficiles à mobiliser. Les problèmes de rentabilité et de risques liés à la gestion des forêts tropicales naturelles freinent le développement des investissements privés.

Des mécanismes financiers multilatéraux tels que le FEM financent le coût incrémental des mesures permettant de résoudre des problèmes environnementaux globaux liés au secteur forestier, tels que la protection de la biodiversité, la lutte contre les changements climatiques et la protection des eaux internationales. En ce qui concerne les écosystèmes forestiers, les actions du FEM sont centrées sur les aires protégées, mais ne concernent pas la gestion durable des forêts de production.

Des mécanismes innovants ont également été proposés ou récemment mis en application pour financer la gestion durable des forêts. Le plus ancien est sans conteste le mécanisme d'échange dette contre nature. Certains auteurs⁴ proposent la création d'une agence internationale de promotion des investissements afin de canaliser les flux financiers pour la gestion durable des forêts et d'un fonds international pour les forêts,

³ Entre autres, Scherr S., A. White & A. Khare, 2004. Current status and future potential of markets for ecosystem services of tropical forests: an overview. ITTC, 29/02. Landell-Mills N. & I. Porras, 2002. Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor. IIED.

⁴ Costa *et al.*, 1999. Financial mechanisms for sustainable forestry. UNDP.

dont le but serait de coordonner l'aide publique au développement orientée vers le secteur forestier. Enfin, innovation plus récente, la prime à la performance est un mécanisme financier qui permettrait aux opérateurs dont la gestion forestière est jugée performante de toucher des intérêts sur des capitaux investis ailleurs.

Comment les flux financiers existants peuvent-ils être orientés vers la gestion durable des forêts naturelles, davantage que vers les activités forestières non durables ? De quelle manière les mécanismes financiers et les ressources financières publiques limitées peuvent-ils servir de catalyseur à la mobilisation de fonds privés pour la gestion durable des forêts ? Quels types de partenariats public-privé envisager ?

Faut-il envisager une réforme des mécanismes financiers multilatéraux en vue d'un plus grand soutien à l'aménagement durable des forêts de production ? *Quid* de la création d'une agence internationale de promotion des investissements et d'un fonds forestier international ?

Quels enseignements peut-on tirer en termes d'efficacité des mécanismes financiers appliqués jusqu'à présent ?