

Loi forestière brésilienne : un pas vers la durabilité ?

Stéphane Guéneau (Iddri)

Ce texte est le fruit de missions réalisées au Brésil dans le cadre du projet Dialogos, auquel l'Iddri participe.

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. Pour toute question, merci de contacter l'auteur: stephane.gueneau@iddri.org

Le Brésil est entré depuis peu dans une phase de profonde réforme de ses politiques forestières pour réduire le taux de déforestation élevé, lié notamment à l'expansion de l'élevage et de la culture du soja en Amazonie.

Le gouvernement fédéral a tout d'abord mis l'accent sur les aires protégées, en tentant de créer des barrières efficaces à l'avancée du front pionnier. En Amazonie, depuis le début de la présidence Lula (2002), près de 20 millions d'hectares ont été placés sous le statut d'« unité fédérale de conservation », ce qui correspond à près de 40 % du total des unités de conservation créées dans cette région. Dix millions d'hectares de terres indigènes ont été homologués.

De plus, le gouvernement fédéral a renforcé les mesures de contrôle, de régularisation foncière et de sanction : depuis 2003, les grandes opérations policières de lutte contre les déli ts environnementaux ont conduit à l'emprisonnement de 379 personnes, y compris 71 fonctionnaires de l'Ibama (Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables), 19 autres fonctionnaires publics. Plus de 800 000 m³ de bois produits illégalement ont été saisis.

Enfin, le gouvernement s'est attaqué au problème la gestion des forêts publiques en promulguant, en mars 2006, une nouvelle disposition législative, au terme d'un processus de consultation qui a impliqué 1 200 institutions gouvernementales et non gouvernementales. Jusqu'au début de l'année 2003, le gouvernement approuvait des plans de gestion et de déforestation sur les terres publiques, sans contrôle, sans concurrence et sans contrepartie financière. Les autorisations d'exploitation étaient ensuite utilisées par les exploitants forestiers privés pour revendiquer des titres de propriété sur les terres publiques ainsi « mises en valeur ». La nouvelle loi forestière procède d'un changement profond de gestion du patrimoine national. Les forêts publiques ne peuvent plus être privatisées et ne peuvent être gérées que selon trois modes d'utilisation durable : création d'unités de conservation qui autorisent la production forestière durable ; gestion communautaire (réserves extractivistes, etc.) ; concessions forestières d'une durée de 40 ans maximum délivrées aux entreprises brésiliennes uniquement au terme d'un processus d'allocation spécifique mêlant adjudication et critères techniques.

Le gouvernement espère ainsi que dans dix ans, 13 millions d'hectares – soit 3 % de la superficie de l'Amazonie légale – seront placés sous contrats de concession, 25 millions d'hectares (5 %) seront gérés par des communautés et 50 millions d'hectares (10 %) placés en unités de conservation gérées durablement.

Fort de ces mesures, l'administration Lula reprend à son compte la chute significative du taux de déforestation en Amazonie pour la deuxième année consécutive : entre août 2005 et août 2006, 13 100 km² de forêt amazonienne ont disparu, soit 30 % de moins par rapport à la même période de l'année précédente¹.

Attention toutefois à ne pas pécher par excès d'optimisme. Rappelons que pendant le premier mandat de Lula (2002-2006), la déforestation a atteint 84 400 km², contre 76 900 km² durant la période 1998-2002 (second mandat du président Cardoso). De plus, la déforestation est avant tout catalysée par des déterminants macroéconomiques comme les

¹ Cf; Tasso Azevedo, « Lei de Florestas Públicas: ação decisiva contra a privatização, a internacionalização e desmatamento na Amazônia », <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=27538>.

prix internationaux du soja et les taux de change. Ainsi, durant la période 2001-2004, le niveau élevé des cours du soja conjugué à la dévaluation de la monnaie brésilienne a provoqué l'une des plus importante perte sèche de forêt amazonienne de l'histoire contemporaine. La crise actuelle du secteur soja, largement provoquée par la revalorisation de la monnaie brésilienne (le dollar qui valait R\$ 3,60 en février 2003 n'atteint plus que R\$ 2,15 en novembre 2006), relativise largement les effets attendus de l'action publique, même si celle-ci traduit un progrès,

Il faudra beaucoup plus de temps pour évaluer les incidences de la loi des forêts publiques. En particulier, la principale mesure proposée, le dispositif d'allocation des concessions, présente certains risques qu'il conviendrait de prendre en compte. En premier lieu, en vue de se prémunir contre les risques d'internationalisation du patrimoine forestier brésilien, la loi stipule que seules les entreprises brésiliennes pourront participer aux appels d'offre. La structure de la filière-bois brésilienne, constituée d'une multitude de PME, saura-t-elle composer avec les nouvelles normes d'aménagement forestier, dont la mise en œuvre suppose un coût relativement élevé par rapport au chiffre d'affaires de ces entreprises ? La loi précise en outre qu'une partie du domaine sera concédé aux communautés qui devront elles aussi appliquer des mesures de gestion forestière durable. En auront-elles les moyens ? Ou vont-elles, comme c'est le cas actuellement, laisser des exploitants forestiers récolter le bois, souvent de façon peu durable, en contrepartie d'une rémunération ?

En second lieu, pour obtenir une concession, les entreprises doivent non seulement proposer une offre financière, mais également répondre à un ensemble de critères techniques variés. Se faisant, le gouvernement brésilien risque d'ouvrir la porte aux défaillances pour lesquelles il a lutté ces dernières années avec énergie : opacité de l'allocation des concessions et risques de corruption élevés. En effet, la pression des opérateurs de la filière bois qui agissent actuellement dans l'illégalité sera forte pour que des critères techniques dominent au détriment de critères économiques. Car, dans un système réformé basé sur le prix d'une offre, ces producteurs qui tirent le prix du bois à la baisse en opérant dans l'illégalité, auront davantage de difficulté à affronter la concurrence des entreprises légales.