

CRISE ÉCONOMIQUE ET CHANGEMENTS POLITIQUES EN INDONÉSIE PREMIERS EFFETS SUR LE SECTEUR FORESTIER

Cet article fait le point sur la situation économique actuelle en Indonésie et les incidences qu'elle aura forcément sur les politiques forestières menées par ce pays. L'auteur s'appuie ici sur un ensemble d'informations tirées de la presse écrite et de rapports préliminaires, car peu d'études approfondies ont été publiées jusqu'à présent sur ce sujet.

Durant trois décennies, l'Indonésie a connu une croissance économique parmi les plus rapides du monde, avec un accroissement moyen du P.N.B. de 5-6 % par an mais, avec la crise monétaire, ce pays a vu son économie régresser de 10 à 15 % en 1998. La monnaie nationale, qui est la rupiah, a perdu plus de 70 % de sa valeur, chutant de 2 450 Rs pour 1 \$US en juillet 1997 et de 9 000 Rs pour 1 \$US à mi-janvier 1999. Les prix des produits de base se sont envolés, et le nombre de chômeurs et de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté s'est accru. Une grande partie des nouveaux chômeurs se situe dans des secteurs économiques (notamment bâtiment et industries de produits manufacturés) qui se sont fortement endettés ; ils dépendent à la fois du dollar, par les prêts contractés, et des importations.

LA CRISE ÉCONOMIQUE ET LES MOYENS D'Y REMÉDIER

Le développement de l'agriculture est considéré comme l'un

des principaux moyens de surmonter cette crise grâce à :

- Son indépendance relative par rapport à l'économie du dollar ; à certains égards, elle a été moins touchée par la crise que d'autres secteurs.
- Sa capacité à satisfaire les besoins essentiels des populations qui est pour le gouvernement une priorité stratégique afin de préserver sa stabilité et sa légitimité.
- Son rôle de « soupape de sûreté » sur le plan social car elle absorbe de la main-d'œuvre inemployée.
- Son développement qui peut aider à réduire des importations coûteuses de denrées alimentaires.
- Enfin, et c'est le plus important, le côté lucratif des exportations agricoles car la forte dépréciation de la monnaie diminue le prix des produits indonésiens sur le marché international, et les gains sont en \$US alors que les coûts sont en monnaie locale. Cette dernière remarque s'applique aussi, à des degrés divers, aux secteurs du bois, de l'industrie minière et de la pêche.

Un autre moyen important utilisé pour faire face à la crise économique est le recours à des prêts du Fonds Monétaire International (F.M.I.). En échange d'un fonds de renflouement de 43 milliards de \$US du F.M.I., le gouvernement indonésien a consenti à effectuer diverses réformes politiques. Six de ces réformes ont des incidences parti-

culières sur le secteur forestier ; elles seront examinées plus loin.

La gravité de la crise économique a contraint le Président SUHARTO à abandonner le pouvoir le 21 mai 1998, après 32 années passées à la tête de l'Etat. Son successeur, B. J. HABIBIE, a promis d'appliquer les prescriptions du F.M.I. et de mettre en œuvre des réformes susceptibles, entre autres, de mettre fin aux pratiques de corruption, de favoritisme et de népotisme qui ont marqué le « Nouvel ordre » instauré par SUHARTO. Si ces réformes sont réalisées, elles auront des répercussions profondes sur la manière dont est géré le secteur forestier en Indonésie.

La crise et ses conséquences sur le secteur forestier

Il est à prévoir que cette crise aura des répercussions sur la forêt par :

Des pressions accrues ?

Début 1998, on pouvait penser que les pressions sur la forêt dues à la demande de bois diminueraient car trois des principaux importateurs de contreplaqués indonésiens (le Japon, la Corée du Sud et Taïwan) revoyaient leurs commandes à la baisse mais, depuis lors, trois événements sont intervenus laissant présager une recrudescence de ces pressions :

- la demande de contreplaqué indonésien venant de Chine

s'est brusquement accrue vu la nouvelle politique de ce pays qui exige de réduire de 60 % l'exploitation forestière ;

- une assez forte demande de la part d'autres pays asiatiques, du Moyen-Orient, des Etats-Unis et de l'Europe au cours du troisième trimestre de 1998 ;
- la décision de la Malaisie – principal concurrent – de restreindre ses exportations de produits ligneux, augmentant ainsi les demandes en produits ligneux indonésiens.

Malgré cette tendance à la hausse, qui s'est manifestée au début de 1998, une première estimation montre que la production de grumes (37,6 millions de m³) sera légèrement inférieure à celle de 1997 (38,73 millions de m³).

Bien que la demande ait tendance à augmenter, les estimations faites en août dernier par l'Association des producteurs indonésiens de panneaux dérivés du bois (APKINDO) indiquent que le volume et la valeur des exportations de contreplaqués en 1998 seront sensiblement inférieurs à ceux de 1997. Toutefois, on prévoit que l'exportation de produits forestiers, qui devait se monter en 1998 à 8,3 milliards de \$US, sera atteint en partie grâce à une forte contribution de l'industrie des pâtes et papiers (3,5 milliards de \$US).

Relancer la demande de contreplaqué indonésien est

une bonne nouvelle pour l'économie, mais elle soulève des problèmes quant à la protection des forêts pour plusieurs raisons. Avant la crise économique et les grands incendies qui se sont produits dans les forêts indonésiennes, le secteur du contreplaqué a connu de graves difficultés d'approvisionnement en raison de la surexploitation et de pratiques sylvicoles inadéquates. Selon le directeur général de « Forest Utilization », les feux ont détruit de grandes quantités de bois, et il prévoit dans les cinq années à venir un déficit annuel de 14,5 millions de m³ (environ 30 % de la consommation) pour les industries de transformation des bois. Le prix peu élevé des contreplaqués indonésiens, combiné à une demande potentiellement forte et à une baisse des approvisionnements due aux feux de forêt, peut signifier que les producteurs vont aller chercher des grumes dans des zones plus éloignées et impropres à l'exploitation. Les forêts de production risquent alors de subir beaucoup plus de dégâts et les forêts récemment exploitées d'être l'objet de coupes illicites.

□ Une agriculture en expansion aux dépens du couvert forestier

Comme on vient de le voir, il est très tentant de recourir au développement du secteur agricole comme moyen de surmonter la crise économique. L'expansion de l'agriculture se fera en partie aux dépens de la forêt, soit par des décisions spontanées des cultivateurs, soit par des défrichements à grande

échelle en vue de plantations agricoles. La production la plus importante à cet égard est celle d'huile de palme. La plantation de cacaoyers, de caféiers, d'hévéas, de poivriers et l'élevage de crevettes pourront aussi avoir un effet sur le couvert forestier, en grande partie du fait de défrichements spontanés.

La superficie des plantations de palmiers à huile était de 2,4 millions d'hectares au début de 1998 et augmentera au moins de 10 % au cours du premier trimestre 99. On compte 50 projets d'investissements étrangers (dont 80 % en collaboration avec des entreprises malaises), portant sur 900 000 ha de palmiers à huile pour un coût de 3 milliards de \$US. La plupart de ces nouvelles plantations se situent dans l'est de l'Indonésie, où les terres sont plus abondantes. La multiplication par six du prix du cacao à la production entre mi-97 et janvier 1998 a fortement stimulé la production. On estime que les surfaces de cacaoyères dans le sud de Sulawesi (d'où provient la majorité de la production actuelle de cacao) passeront de 160 000 ha en 1997 à 220 000 ha en l'an 2000. On constate aussi une forte stimulation de la production de café, notamment dans la province d'Aceh (nord de Sumatra), centre de la production indonésienne de café arabica. À côté du cacao et du café, le poivre, le caoutchouc et les crevettes sont des produits d'exportation dont le développement a suscité l'apparition d'une petite classe de « nouveaux riches » dans

diverses régions du pays. Il est signalé que, dans le Sud-Kalimantan, des centaines d'hectares de mangroves ont été défrichées, en vue d'établir des bassins d'élevage de crevettes, par des gens soucieux de profiter de la hausse phénoménale du prix à l'exportation des crevettes.

□ Une transmigration au service de l'expansion agricole

Les crises économiques dans les pays en développement se traduisent généralement par une diminution des dépenses de l'Etat pour des programmes de sédentarisation programmée, ce qui tend en conséquence à alléger la pression sur les forêts. Ce ne sera sans doute pas le cas toutefois, en 1998-1999, pour l'Indonésie parce que le déficit sera compensé par une aide extérieure. La principale fonction des transmigrations sera d'appuyer le développement de l'agriculture et des agro-industries. Depuis les dernières décennies et jusqu'à mi-1998, quelque 500 000 ha de forêts de conversion ont été affectés, par « accord de principe », à la constitution de 355 périmètres de colonisation, et un million d'hectares par « décisions de déclassement » à la constitution de 279 périmètres. En 1998-1999, environ 86 000 familles seront déplacées au titre de la transmigration, principalement dans les îles à l'est de l'Indonésie, et 13 500 familles ont été installées sur un million d'hectares de terres tourbeuses du Kalimantan central, mais ce projet controversé pourrait être

arrêté parce que ces terres s'avèrent impropres à la production agricole.

□ Une migration spontanée et une agriculture vivrière

Des études préliminaires ont montré que certains chômeurs des zones urbaines migrent vers les campagnes en quête d'emploi ; dans le même temps, des jeunes arrivent sur le marché du travail et, au lieu de migrer vers les villes, ils restent dans les zones rurales. Une enquête du Bureau national des statistiques a montré que le nombre d'emplois agricoles est passé de 36,7 millions en février 1997 à 42,3 millions en février 1998, soit un accroissement de 15,2 %. Durant cette même période, le nombre d'emplois dans cinq secteurs urbains (industries de transformation, électricité, bâtiment, transports et finances) a diminué de 10,4 %, passant de 18,3 millions à 16,4 millions.

Bien qu'un accroissement de la population rurale ne signifie pas forcément une pression accrue sur les forêts, ce pourrait bien être le cas avec la crise indonésienne, pour trois raisons :

- Tout d'abord, comme on l'aura noté, il y a de fortes incitations à développer les cultures agricoles destinées à l'exportation.

- Ensuite, il y a des incitations manifestes à produire localement des denrées alimentaires qui autrement seraient importées. Le nouveau ministre de l'Agriculture, Soleh SOLAHUDDIN, a lancé un programme d'urgence pour répondre à la crise

et à la sécheresse de 1997, visant à accroître de 500 000 ha la surface de rizières, de 117 000 ha celle de maïs et de 164 000 ha celle de soja.

- Enfin, une pénurie de capitaux pour l'acquisition de facteurs de production risque fort d'encourager l'agriculture extensive. Bien que le gouvernement se soit efforcé de maintenir les aides aux petits agriculteurs, des problèmes subsistent. Le ministère de l'Agriculture a reconnu qu'une grande partie des engrais subventionnés, destinés aux petits agriculteurs, avait été détournée au profit d'entreprises de plantation.

□ Un développement de l'industrie minière

Les mines, comme l'agriculture d'exportation, constituent un choix attrayant au milieu de la crise, parce que la plupart des gains seront en dollars US, tandis que la plupart des coûts autres que les équipements mécaniques seront en roupies indonésiennes. Les ressources minières sont importantes dans les zones boisées d'Indonésie. Elles comprennent :

- Le charbon (204 millions de tonnes, soit 6,7 % des réserves nationales de charbon).
- Le fer (370 millions de tonnes, soit 51 % des réserves nationales de minerai de fer).
- Le nickel (375 millions de tonnes, soit 71 % des réserves nationales de nickel) (AMELUNG, DIEHL, 1992). Le 19 février, 50 permis d'exploitation minière ont été octroyés pour l'extraction d'or, de nickel, de dia-

mants et de charbon. Aburizal BAKRIE, Président de la Chambre de Commerce indonésienne, a déclaré le 21 avril 1998 que les investisseurs étrangers s'intéressent au secteur des mines en raison du "très important potentiel" de l'Indonésie. L'attrait des mines indonésiennes doit être considéré en fonction de deux facteurs limitants possibles : d'une part, les prix mondiaux de plusieurs minerais importants sont actuellement bas et, d'autre part, le pourcentage du PIB provenant des recettes minières a évolué à la baisse depuis 1995 en Indonésie (SOEASTRO, BASRI, 1998).

Du point de vue de l'environnement, un motif particulier de préoccupation est le fait que certains permis miniers sont situés dans des forêts de protection. Par exemple, la PT Tambang Damai Mining a une concession d'exploitation houillère de 100 000 ha dans les 198 000 ha du Parc national de Kutai, au Kalimantan oriental. Il y a six concessions minières dans ce parc national, et trois dans le Parc de loisirs Bukit Soeharto. Le directeur du Bureau des mines et de l'énergie de l'Irian Jaya a déclaré que cinq "énormes" gisements de charbon ont été reconnus dans cette province.

□ Un ralentissement probable de la construction des routes

De grandes routes en projet ou en construction au Kalimantan et à Sumatra risquent d'accroître sérieusement la pression sur les forêts naturelles subsis-

tantes. Au Kalimantan, par exemple, une route est prévue le long de la frontière entre les parties indonésienne et malaise de Bornéo, traversant ou longeant des zones protégées. Par ailleurs, une route trans-Kalimantan est envisagée entre Balikpapan et Pontianak, ainsi que d'autres routes pour relier des zones urbaines importantes. Outre l'impact direct sur des zones protégées, l'ouverture de routes contribue au déboisement des forêts tropicales en permettant d'exploiter des zones jusque-là inaccessibles et en facilitant la sédentarisation programmée (GRANGER, 1993 ; RUDEL, HOROWITZ, 1993).

La crise économique, toutefois, oblige à faire des coupes sombres dans les programmes de grands travaux. Le niveau initial de dépenses pour les projets en cours du Département des travaux publics, qui était de 6 000 milliards de roupies (545 millions de \$US au taux de change actuel) pour l'exercice 1998/99, a été réduit à 3 400 milliards de roupies (309 millions de \$US).

En dépit des graves difficultés que l'Indonésie éprouve à construire et entretenir des routes dans les autres îles, il n'est pas certain que la pression sur les forêts naturelles diminue, et ce pour deux raisons :

- L'amélioration de la qualité des routes agricoles est l'une des affectations prioritaires des crédits de travaux publics, en accord avec l'importance donnée au développement de l'agriculture ; or ces routes tra-

versent parfois des zones boisées.

- Les fonds privés pourraient prendre le relais de ceux provenant de l'Etat ou d'aides bilatérales et multilatérales. La PT Senong Corporindo a annoncé un projet de construction d'un réseau de voies ferrées de 500 millions de \$US au Kalimantan oriental d'ici à 2003, qui sera utilisé pour le transport du charbon et des produits forestiers.

UN CHANGEMENT DANS LES POLITIQUES

Les six changements d'orientation indiqués ci-dessous, sur les dix imposés en contrepartie du prêt du FMI, sont particulièrement importants vis-à-vis des objectifs de conservation et d'aménagement des forêts :

1. Supprimer les restrictions faites aux investissements étrangers pour la plantation de palmiers à huile.
2. Supprimer l'interdiction d'exporter des produits à base d'huile de palme, et mettre à la place une taxe à l'exportation de 40 %.
3. Réduire les objectifs de conversion de terres à des niveaux compatibles avec la préservation de l'environnement, et introduire un système de caution de bonne exécution pour les concessions forestières.
4. Réduire les taxes à l'exportation sur les grumes et le rotin à un maximum de 30 % *ad valorem*.
5. Créer de nouvelles taxes d'amodiation des ressources forestières.

6. Augmenter les redevances de la valeur des bois sur pied pour les concessions forestières, instaurer un système d'adjudication pour l'octroi de nouvelles concessions, permettre leur transmissibilité et les dissocier de la transformation des produits par le concessionnaire.

L'effet combiné des mesures 1 et 2 concernant le palmier à huile sera peut-être de stimuler fortement l'intérêt des spéculateurs et augmentera la capacité de créer de nouvelles plantations. Comme indiqué plus haut, cette mesure représente l'une des principales menaces pour le couvert forestier résultant de la crise économique. Il convient de noter que les mesures 1 et 3 risquent d'être en contradiction entre elles. Avec un développement rapide et généralisé des plantations de palmiers à huile, l'objectif de réduire la conversion de terres à des niveaux écologiquement acceptables risque d'être anéanti. Les mesures 4, 5 et 6 répondent à la « sagesse conventionnelle » de la réforme de politiques, adoptée et prônée depuis longtemps par la Banque mondiale, en Indonésie et dans d'autres pays en développement. Leur mise en œuvre pourra aider certains concessionnaires forestiers à améliorer leurs pratiques de gestion et de conservation ; cependant, il est difficile d'imaginer comment ces réformes pourront modifier, de manière appréciable, les incitations qui poussent actuellement à la surexploitation et maintiennent les modes anciens d'exploitation forestière destructive.

Des réformes dans la gestion forestière

Depuis la démission du Président SUHARTO, en mai 1998, une vague de réformes a balayé tous les secteurs de l'économie indonésienne à tous les niveaux. L'un des mots d'ordre de ce mouvement est de démanteler le système de "collusion, corruption et népotisme" (KKN) qui caractérisait l'ère SUHARTO. Le nouveau ministre des Forêts et des Cultures industrielles, Muslimin NASUTION, sous la présidence de B. J. HABIBIE, a pris une série de mesures et annoncé des intentions dont la plupart sont dans l'esprit du mouvement « anti-KKN ». On peut mentionner notamment les suivantes.

- Les concessions forestières obtenues par collusion, corruption ou népotisme seront annulées, et leur gestion sera transférée à une coopérative.
- L'instauration d'un système d'adjudication pour l'octroi de nouvelles concessions (exigée selon les termes de l'accord avec le F.M.I.) sera reportée de manière à créer un mécanisme d'enchères, qui évitera la concentration entre les mains de grandes entreprises d'exploitation forestière et les pratiques sylvicoles susceptibles de causer des dégâts.
- La taille maximale des unités de gestion en concessions d'exploitation forestière sera de 39 000 ha, alors qu'à l'heure actuelle elle varie entre 22 000 et 560 000 ha (il y a neuf grandes sociétés qui ont des surfaces totales de concessions

comprises entre 1,3 et 3,5 millions d'ha).

- Aucune nouvelle concession ne sera attribuée, afin d'éviter aux forêts indonésiennes de se dégrader encore plus. Les surfaces mises en adjudication se limiteront à des forêts où des concessions auront été révoquées par le gouvernement.
- Le ministre s'efforcera de récupérer les milliards de roupies transférés du Fonds de reboisement à des amis et membres de la famille de SUHARTO.

Outre ces mesures, le ministère des Forêts et des Cultures industrielles a entrepris une révision complète et une réforme des lois et politiques forestières existantes, en insistant davantage sur une gestion communautaire des forêts, ce qui n'était pas le cas avec le régime précédent.



En conclusion, la crise économique apparaît, d'une part, comme une menace grandissante pour les forêts naturelles d'Indonésie et les communautés qui en dépendent. Le danger réside essentiellement dans la nécessité pour l'Indonésie d'accroître ses rentrées en devises étrangères grâce à l'exportation de bois, de produits forestiers et autres ressources naturelles, ce qui exercerait une pression sur les forêts. D'un autre côté, les occasions n'ont jamais été aussi bonnes pour opérer des changements fondamentaux dans la politique

forestière, susceptibles de conduire à des améliorations. Ces nouvelles perspectives consistent essentiellement à changer et à réformer les politiques forestières en rompant avec certains errements du passé ; elles visent aussi à mieux répartir les bénéfices et la responsabilité de la gestion des forêts entre les petites et moyennes entreprises, les coopératives et communautés forestières.

Comment sera-t-il possible de changer de politiques sans subir le joug de la crise économique ? Les impératifs de la balance des changes ruineront-ils les plans d'aménagement des ressources même les mieux pensés et les mieux étayés ? Il y a donc des raisons de se faire du souci mais aussi d'espérer. En fait, il est à craindre que les plus graves menaces pesant sur la forêt et les populations forestières viennent de facteurs extérieurs au secteur forestier proprement dit ; en conséquence, une réforme de politique forestière ne suffira sans doute pas à elle-seule à résoudre les problèmes. Côté positif, une réorientation du flux des bénéfices tirés de la forêt au profit des petites entreprises, coopératives et communautés forestières devrait, au moins en théorie, alléger les pressions directes dont la forêt fait l'objet tout en privilégiant les revenus de ceux qui en ont le plus besoin. □

► William D. SUNDERLIN
CIFOR
P.O. Box 6596 JKPWB
DJAKARTA
Indonésie