Situation de l'aménagement des forêts au Myanmar

Au Myanmar, la foresterie doit relever un certain nombre de défis si elle veut continuer de jouir d'une excellente réputation*

LES FORÊTS naturelles du Myanmar sont encore la principale source des produits forestiers du pays: elles fournissent le teck et tout autre bois feuillu, et assurent de précieux services de protection. Les principaux types de forêt sont: les forêts décidues mélangées, où pousse le teck (38% de toute la superficie forestière qui couvre environ 34,4 millions d'ha), les forêts sempervirentes de colline et de montagne (26%), les forêts tropicales sempervirentes (16%), les forêts sèches (10%), les forêts décidues de diptérocarpacées (5%) et les forêts mares (4%). Elles appartiennent à l'Etat et sont officiellement classées dans les catégories de forêts réservées (30%) et forêts publiques ou non classées (70%).

Domaine forestier permanent: 13 millions d'hectares de l'ensemble des superficies de forêt (37,8% de toutes les zones boisées et 19% du territoire du pays) entrent dans la catégorie de domaine forestier permanent (DFP), dont 3,3 millions d'hectares sont désignés réserves de conservation. Il semble que 62,2% du DFP ait été délimité. A l'intérieur de son périmètre, 9,7 millions d'hectares sont désignés forêts de production qui comprennent 8,3 millions d'hectares de forêt mélangée décidue et 1,4 million d'hectares de forêt sempervirente. Les forêts naturelles sont gérées selon le système sélectif décrit par Saw Eh Dah à la page 12. L'entreprise étatisée Myanmar Timber Enterprise (MTE) a la responsabilité des récoltes de teck et d'autres bois feuillus. Elle dirige 38 agences d'exploitation et de transport dans l'ensemble du pays.

Le traînage des grumes se fait essentiellement par des éléphants et, à un degré moindre, des buffles d'eau. Le recours aux animaux pour le débusquage des grumes n'a qu'un faible impact sur l'environnement et la biodiversité et entraîne peu de gaspillage comparé à l'utilisation de moyens mécaniques. La MTE possède environ 3000 éléphants et en loue 2000 autres à des propriétaires privés pour l'extraction du bois. Les engins lourds sont utilisés surtout pour la construction de routes, le chargement et le déchargement des grumes et le transport.

En plus de l'exploitation forestière que la MTE exécute sous la supervision du département des forêts, le Conseil d'Etat pour la paix et le développement a octroyé, conformément aux prescriptions du Conseil législatif et de l'ordonnance sur la restauration (SPDC/SLORC), des concessions d'exploitation forestière en tant qu'éléments du cessez-le-feu négocié dans certaines zones frontalières.

Plans d'exploitation: il a été signalé que la récolte annuelle de bois se fait sur environ 411.000 hectares. Les opérations se déroulent conformément au Code national des pratiques d'exploitation forestière, lequel décrit en détail comment doivent être exécutées les opérations concernant l'alignement et la construction des routes d'extraction, les chemins de traînage et le passage des cours d'eau, le relevé de la position des arbres sur les cartes, le délianage avant les coupes et l'abattage dirigé des arbres sélectivement marqués.

Dispositions institutionnelles

Lois et réglementations forestières: la loi forestière (Burma Forest Act) de 1902 et ses amendements ultérieurs sont restés en vigueur jusqu'au moment où le Conseil SLORC a promulgué la nouvelle législation forestière en novembre 1992. Les importants instruments pour la mise en oeuvre de la politique forestière de 1995 au Myanmar sont:

- la loi forestière (1992);
- la réglementation forestière (1995);
- la loi sur la protection des espèces de faune et de flore sauvages et sur la conservation des espaces naturels (1994);
- les instructions en matière de foresterie communautaire (1995);
- le programme Action 21 du Myanmar ainsi que sa politique environnementale;
- le plan d'action forestier national (1995);
- les critères et indicateurs de l'aménagement forestier durable (1996);
- le format et les directives concernant les plans de gestion des zones forestières (1996);
- le code pratique national pour la récolte forestière; et
- le cadre national pour la loi sur l'environnement.

La loi forestière souligne l'importance de la sensibilisation et de la participation des populations à la conservation et à l'utilisation durable des ressources forestières. Elle souligne également l'importance de rassembler et de mettre à jour l'information sur les ressources, la planification, le contrôle continu de toutes les opérations forestières, ainsi que le besoin de maintenir l'équilibre écologique et la stabilité environnementale.

Organisation chargée de mettre en oeuvre la politique: c'est au Ministère des forêts qu'il appartient essentiellement d'administrer et de gérer le secteur forestier. L'ensemble de la structure administrative comprend des agences gouvernementales (telles que le Département d'étude et de statistique, le Département des forêts, la MTE, le Département chargé du verdissement des zones sèches et la Commission nationale chargée des questions environnementales), ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG) parrainées par le gouvernement telles que l'Association pour les ressources, l'environnement, le développement et la conservation des forêts, et des organismes privés tels que l'Association des négociants de bois.

Dès l'adoption d'une économie de marché dans le pays, annoncée en septembre 1988, un grand nombre d'entreprises forestières privées se sont investies dans des industries du bois. Cependant, la MTE garde le monopole des récoltes, de la transformation et de l'exportation du teck, et le secteur privé n'est pas autorisé à exporter des grumes de quelque espèce que ce soit. Dans le souci d'intensifier la production des produits forestiers et de promouvoir leur distribution à l'intérieur et à l'extérieur du pays, la MTE, le Département des forêts et plusieurs entreprises privées ont mis sur pied conjointement une association désignée sous le nom de Forest Products Joint Venture Corporation.

Critères et indicateurs: le Myanmar a adopté en 1999 un ensemble de critères et indicateurs d'aménagement forestier durable. Celui-ci comporte sept critères, 76 indicateurs et 257 activités applicables au niveau national et sept critères, 73 indicateurs et 217 activités applicables au niveau de l'unité forestière de gestion.

Participation de la société civile: la société civile du Myanmar prend part à l'activité forestière par l'intermédiaire d'ONG parrainées par le gouvernement comme celles évoquées ci-dessus. D'autres organismes sont également créés, par exemple des groupes de cultivateurs et de femmes pour la formation de revenus (FIGG). L'initiative des FIGG vise à accroître les revenus

dégagés d'activités autres que l'agriculture et à contribuer à l'aménagement forestier durable; cette initiative a déjà produit des résultats positifs sur le bien-être social. A l'intention des 38 millions de personnes environ qui dépendent des forêts au Myanmar, une superficie de 6.749.000 hectares a été réservée en tant que série d'exploitation pour assurer les approvisionnements locaux. Environ 260 accords entre les groupes sociaux et le Département des forêts sont en vigueur.

Mobilisation des ressources: la mobilisation de fonds pour le développement des forêts est essentiellement la responsabilité du gouvernement. Bien qu'il existe un plan d'action forestier national à long terme (1995) et des plans locaux de gestion forestière, la planification des ressources pour l'exécution du programme n'a pas donné satisfaction. Le Myanmar ne bénéficie que de peu d'aide de l'extérieur: on a récemment estimé que le niveau de l'aide au développement outre-mer qui lui est destinée se situe à environ 1\$EU per habitant, contre 35\$EU pour le Cambodge et 68\$EU pour le Laos.

Situation actuelle

Le Myanmar a longtemps eu la réputation de bien gérer ses forêts, en particulier ses forêts de teck. La gestion planifiée pour la production de bois remonte à environ 150 ans et la productivité continue de ses forêts témoigne de sa qualité. Toutefois, la durabilité semble menacée par un certain nombre de facteurs et une proportion significative des ressources forestières du pays est dans un état critique et dégradé. Les questions qui doivent être abordées sont les suivantes:

- l'extraction du bois est concentrée sur quelques espèces seulement, en particulier le teck. Si un frein n'y est pas mis, l'écroulement de la forêt pourrait à la longue mener à la dévaluation des forêts à cause de la diminution des espèces de valeur. Les connaissances sur la manière de commercialiser des espèces moins connues sont lacunaires et peu est fait pour promouvoir les produits non ligneux et les avantages autres que le bois à tirer des forêts;
- la gestion et la santé des forêts sont encore affectées par les abattages illicites et le braconnage, surtout dans les zones frontalières, et par l'empiètement pour le développement de l'agriculture et d'infrastructures. On a estimé à 5,2 millions d'hectares la superficie déboisée pendant les années 90 (FAO 2001); et
- le Département des forêts s'emploie à conserver les forêts naturelles dans le DFP, par le biais notamment d'inventaires et levés, de la délimitation des périmètres, de la prévention des incendies, de codes d'exploitation forestière, de réserves forestières, de l'établissement du DFP et de la participation accrue de la communauté. Il n'en reste pas moins que l'efficacité de ces interventions est limitée, entre autres à cause des insuffisances budgétaires chroniques au sein du Département, de la participation très limitée du secteur privé et de la société civile, de l'insuffisance et de l'inadéquation des ressources en main d'oeuvre, des activités illégales et de l'utilisation peu efficace.

Zones frontalières: Global Witness (2004) a signalé de sérieux conflits d'intérêt dans la gestion des ressources naturelles au Myanmar, en particulier dans les zones frontalières. Ceux-ci incluent: des pratiques très mauvaises ou abusives durant les opérations forestières; des abattages anarchiques dans l'Etat de Kachin et le passage de grumes à la frontière avec la Chine;

dans l'Etat de Karen, le passage de grumes à la frontière avec la Thaïlande et les activités non durables et destructives des entreprises d'exploitation forestière opérant dans des secteurs de cessez-le-feu. La gestion des forêts par les groupes d'insurgés a été insignifiante, sinon inexistante, et une grande partie de la ressource a déjà disparu.

Le problème qui se pose dans les zones frontalières résulte en partie de la demande dans les pays limitrophes. Le Gouvernement thaïlandais a interdit l'exploitation en 1989, ce qui accroît la demande du bois produit dans les zones frontalières du Myanmar. De même, la demande des produits forestiers en Chine méridionale a aussi pour effet d'intensifier la récolte dans les forêts du nord du Myanmar. Si aucune mesure renforçant l'application de la loi forestière ne vient contrer cette augmentation de la demande, les ressources ligneuses du Myanmar continueront de se dégrader et la conservation de la biodiversité sera menacée, ce qui suggère la nécessité de prévoir conjointement un programme de conservation dans les zones frontalières.

Sources

Dah, Saw E.H. 2003. Sustainable management of teak forests in Myanmar. Exposé présenté à la Conférence internationale sur les produits de qualité en teck issus de la gestion forestière durable, organisée par l'OIBT et l'Institut de recherche forestière du Kerala, 2-5 décembre 2003, Peechi, Inde.

FAO 1997. *Country report: Union of Myanmar*. Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study. APFSOS/WP/08. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie et Bangkok, Thaïlande.

FAO 1999. *Situation des forêts du monde 1999*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie.

FAO 2001. *Evaluation des ressources forestières mondiales 2000*. FAO Document Forêts No 140. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie.

FAO 2003(a). *Situation des forêts du monde 2003*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie.

FAO 2003(b). *Annuaire des produits forestiers 2001*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie.

Global Witness 2004. *A conflict of interests: the uncertain future of Burma's forests*. Global Witness, Londres, Royaume-Uni.

Gouvernement de l'Union du Myanmar 2002. *Response to the ITTO reporting questionnaire for criteria and indicators of sustainable forest management at the national level*. Inédit.

Han, U. Saw 1995. Reform of the forestry sector: towards a market orientation in Myanmar. In: *Proceedings of the workshop on reform of the forestry sector held in Fuzhou, China, 21-26 March 1994*. Publication FAO/RAPA 1995/4. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Bangkok, Thaïlande.

*Cet article est inspiré d'un projet de Rapport sur la situation de l'aménagement des forêts tropicales qui sera publié prochainement par l'OIBT.