

Une Mission de l'OIBT au Cambodge recommande la reprise prudente des prélèvements de bois

par Jeff Sayer¹,
Efransjah²,
Sheik Ibrahim³,
Misao Ishijima⁴,
et
Xuhe Chen⁵

¹Fonds mondial pour la nature International
Gland, Suisse

²Programme des Nations Unies pour le développement
Kuala Lumpur, Malaisie

³Gaya Tunas Sdn Bhd
Kuala Lumpur, Malaisie

⁴Japan Forest Engineering Consultants Foundation
Tokyo, Japon

⁵Membre du Réseau international pour le bambou et le rotin (INBAR)
Beijing, Chine



Orientation: les membres de la mission étudient une carte forestière au cours de l'inspection d'un projet de foresterie sociale près de Siam Riep.

EN FÉVRIER 2003, l'Administration des forêts (AF) du gouvernement royal du Cambodge a invité l'OIBT à envoyer une mission de diagnostic pour analyser les obstacles qui freinent la réalisation de l'aménagement forestier durable (AFD) au Cambodge.

La mission avait pour mandat d'identifier les facteurs qui limitent le plus la progression vers l'Objectif 2000 de l'OIBT et l'AFD; de classer ces contraintes par ordre d'importance; et de recommander un ensemble de mesures visant à supprimer ces contraintes. Une mission de cinq membres (parmi lesquels les auteurs du présent article) a donc visité le Cambodge du 16 au 30 octobre 2004 pour s'entretenir avec des acteurs très divers

et pour se rendre sur le terrain dans les secteurs de concession, les zones d'empiètement des forêts, des sites de projets de foresterie communautaire, un parc national et des sites de recherche forestière. Les travaux de la mission ont été facilités par la publication, peu avant la mission, du rapport d'une analyse indépendante du secteur forestier (AISEF) exécutée sur commande du Gouvernement cambodgien avec le soutien d'un consortium de six agences d'aide au développement.

Les ressources du Cambodge

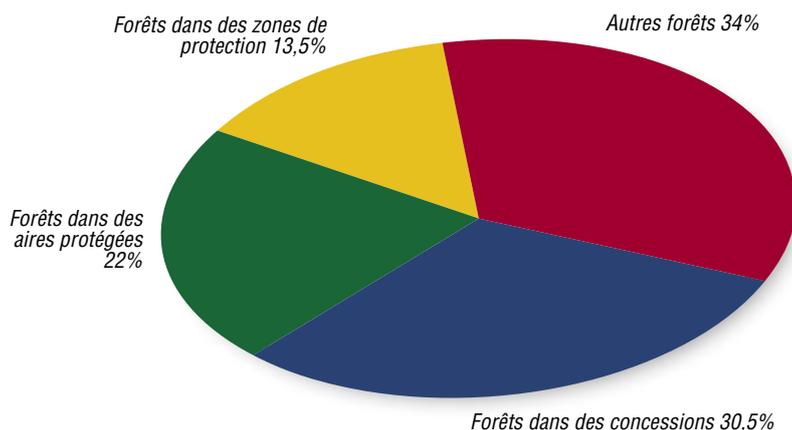
D'après les chiffres officiels de l'AF, tirés d'une évaluation effectuée en 1997, 59% de la superficie du territoire national est couverte de forêts, alors qu'elle était de 73% en 1969. Une superficie considérable de forêts est maintenant dégradée à cause de l'empiètement par l'agriculture, d'incendies et de mauvaises pratiques d'exploitation forestière, mais il existe encore de vastes forêts riches en bois et en biodiversité. La figure 1 montre les affectations officielles d'utilisation des forêts au Cambodge, et la carte (Figure 2) illustre la couverture forestière par grands types de forêt.

Suspension de l'exploitation

Le 1er janvier 2002, le gouvernement a suspendu toute exploitation dans les concessions. Les permis de 17 entreprises, représentant 3,50 millions d'hectares dans 24 concessions, ont été annulés et il a été exigé de douze autres concessions, représentant 3,37 millions d'hectares, qu'elles produisent de nouveaux 'plans stratégiques de gestion forestière' comme

Allocation

Figure 1: Utilisation des forêts au Cambodge, 2004



base pour la renégociation de leurs accords de concession. Ces plans étaient encore à l'étude de sorte que toute la foresterie industrielle était au point mort au moment de la mission (et l'était encore en mars 2005). En outre, l'AF a fermé, et dans certains cas détruit, 1351 scieries et 653 petites installations de transformation du bois opérant illégalement.

Il est encore possible de se procurer légalement du bois provenant d'activités de conversion des terres approuvées par le gouvernement. Cependant, d'aucuns prétendent que l'octroi de permis pour la conversion de terres, concernant des plantations d'hévéa par exemple, n'a pas respecté les procédures légales et a parfois été motivé par le fait qu'il permettait d'accéder aux ressources de bois sur les terres à défricher. La mission a été informée que le bois était encore disponible dans les grandes villes et que les prix demeuraient stables. Il semble donc que l'interdiction d'exploitation ait eu pour effet de stimuler une importante industrie illégale du bois.

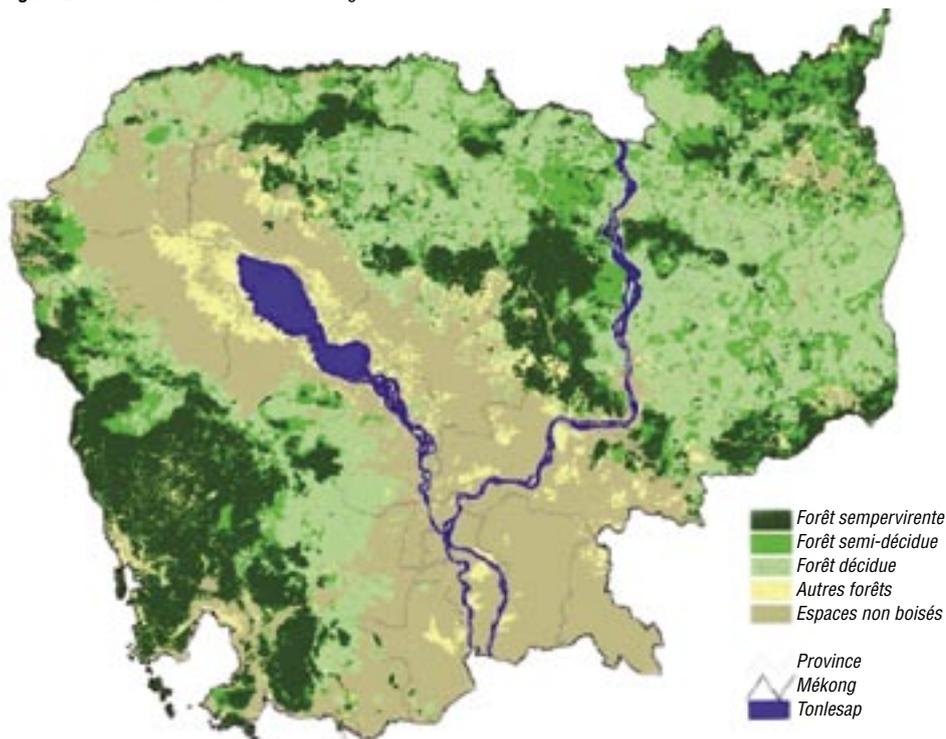
... l'interdiction d'exploitation [aurait] eu pour effet de stimuler une importante industrie illégale du bois.

Principaux défis et obstacles

Les missions de diagnostic de l'OIBT partent du principe qu'il y aura un petit nombre d'obstacles majeurs à la réalisation de l'AFD. Cependant, notre travail au Cambodge nous porte à conclure que ce pays souffre d'un grand nombre de problèmes liés les uns aux autres qui doivent être traités de façon coordonnée. Certains de ces problèmes peuvent aussi être considérés comme des opportunités. Nous avons mis au point un arbre de problèmes (Tableau 1) pour montrer la nature de certains de ces liens.

Bonne couverture

Figure 2: Couverture forestière du Cambodge



Source: D'après le rapport du Joint Royal Government of Cambodia and Donor Committee (2004)

Instabilité des politiques: la loi forestière et la déclaration de politique forestière adoptées en 2002 auraient dû préparer le terrain pour l'élaboration d'un programme forestier national (PFN). Cependant, l'interdiction d'exploitation forestière, l'incertitude au sujet des concessions industrielles et la décision d'entreprendre une AISF ont détourné l'attention du PFN. Un projet de plan d'action forestier a été préparé sous forme schématique et contient les éléments requis pour un PFN; d'autant plus qu'il semble offrir une base pour une approche plus logique de la mise en valeur des forêts et pourrait fournir une structure pour la coordination indispensable de la contribution des donateurs.

Contribution aux objectifs de développement national: jusqu'au moment où l'interdiction d'exploitation forestière a été imposée, les forêts contribuaient environ 4% au produit intérieur brut du Cambodge (PIB). Les analyses effectuées dans d'autres pays montrent que la valeur des moyens d'existence et autres intérêts non commercialisables qu'offrent les forêts dépasse souvent celles qui entrent en ligne de compte dans les statistiques officielles et nous en concluons que la contribution réelle des forêts au PIB du Cambodge était plus proche de 10%. Mais il existait un problème important de répartition inéquitable des coûts et avantages relatifs aux forêts. Les principaux défis sont d'encourager une plus grande participation des populations aux bénéfices et de garantir que des revenus légitimes ne se perdent pas dans les méandres de la corruption.

Garantie des bénéfices locaux: les populations pauvres tirent bénéfice du bois de feu, du charbon de bois et d'une grande variété de produits forestiers non ligneux (PFNL). Par ailleurs, la gestion des forêts par les communautés est une tradition nationale de longue date et les initiatives visant à renforcer la foresterie communautaire sont très bien accueillies. Le défi principal est de donner aux collectivités locales la capacité de gérer les forêts dans leur propre intérêt.

Dégradation de la ressource forestière par une exploitation non durable: l'exploitation anarchique a diminué le potentiel des forêts de soutenir les rendements de bois, la disponibilité des PFNL et (probablement) les valeurs de biodiversité, mais elle a sans doute aussi accru l'envasement des cours d'eau et les risques de feux de forêt. Les défis consistent à mettre en place des mesures environnementales visant à réduire les dommages causés par les abattages et à garantir que les exploitants respectent les droits des habitants.

Expansion rationnelle et planifiée de l'agriculture et des cultures de rapport: actuellement, le défrichement de terres à des fins agricoles est opportuniste ou motivé par la possibilité de circonvenir l'interdiction d'exploitation forestière. Le défi est de créer et délimiter un domaine forestier permanent (DFP), d'identifier les secteurs de forêt qui peuvent être mis à disposition à des fins de conversion à l'agriculture et en cultures de rapport, et de

garantir la transparence dans le choix des terres à consacrer au développement de ces cultures.

Réalisation des objectifs de conservation de la biodiversité: le Cambodge possède un très vaste réseau d'aires protégées, mais les avis sont partagés quant à la valeur intrinsèque de certaines de ces aires et leur statut de zones protégées. Le défi consiste à établir et gérer un dispositif efficace des réserves de biodiversité dans le DFP.

Rôles des institutions: actuellement, la plupart des activités de gestion forestière sont centralisées dans le mandat de l'AF, tandis que la plupart des aires protégées

entrent dans le cadre des responsabilités du ministère de l'environnement (ME). Les pouvoirs locaux—les conseils communaux—n'ont aucun rôle dans la conservation et la gestion des forêts et les rôles des communautés sont encore mal définis. Les compétences techniques et les réseaux de parties prenantes nécessaires pour gérer des forêts de production diffèrent de ceux qui sont nécessaires pour gérer des aires protégées; leurs capacités doivent être renforcées dans les deux cas. Le défi est de clarifier les mandats de l'AF et du ME en matière de gestion forestière et de garantir une bonne coordination de toutes les activités liées à la forêt.

Attribution de terres: la mission n'a pas eu la possibilité d'examiner le détail des questions foncières. Cependant, l'attribution de titres de propriété des terres sera une question clé dans l'établissement à plus long terme de la gestion décentralisée des forêts et dans la délimitation d'un DFP. Le défi est de mettre en place un régime foncier qui offre aux ménages, aux communautés et au secteur privé des droits garantis aux terres boisées tout en veillant à ce que les valeurs environnementales de ces terres soient protégées par l'Etat.

Mesures suggérées

L'ASIF a cerné un certain nombre des mesures qui sont nécessaires pour améliorer la performance du secteur forestier au Cambodge. La mission en a tenu compte et a également identifié d'autres mesures prioritaires. Elle est d'avis qu'une solution unique, conçue de l'extérieur, n'est pas susceptible de produire les résultats escomptés. La priorité immédiate d'importance primordiale est de fournir à l'AF les ressources dont elle a besoin pour devenir une institution professionnelle efficace.

Un climat propice à l'AFD

Les orientations et le cadre juridique de l'AFD ont fait l'objet de débats intenses ces dernières années; une nouvelle politique et une nouvelle loi forestière ont été adoptées en 2002 et un certain nombre de décrets accessoires ont également été



Aspect réconfortant: 26% du territoire cambodgien est protégé, sous une forme ou une autre. Les membres de la mission examinent les problèmes de gestion dans le parc national de Phnom Kulien près de Siam Riep.

promulgués. Néanmoins, un degré élevé d'incertitude subsiste sur la manière dont le cadre actuel sera mis en oeuvre.

La mission suggère que les principes généraux suivants soient adoptés:

- le projet existant de plan d'action forestier devrait être développé en PFN et des efforts devraient être faits pour associer le soutien de tous les donateurs à l'exécution de ce programme;
- l'AF ne devrait pas chercher à mettre en oeuvre une seule approche uniformément dans l'ensemble du pays. La multiplicité des conditions appellera des approches différentes selon les situations;

La mission recommande qu'une variété d'approches soit envisagée, parmi lesquelles: octroyer des permis à un nombre limité de concessions d'échelle industrielle attentivement contrôlées, reliées à des capacités de transformation efficaces et permettant d'obtenir localement une haute valorisation

- l'AF devra renforcer ses propres capacités pour mettre en oeuvre différents modèles de gestion, ce qui nécessitera une expérimentation et un apprentissage; et
- des mesures sont nécessaires pour renforcer les capacités de gestion forestière du secteur privé et de la société civile.

La mission recommande qu'une variété d'approches soit envisagée, parmi lesquelles:

- octroyer des permis à un nombre limité de concessions d'échelle industrielle attentivement contrôlées, reliées à des capacités de transformation efficaces et permettant d'obtenir localement une haute valorisation;
- expérimenter prudemment un système d'appel d'offres pour les coupes annuelles en rapport avec les plans de gestion approuvés dans des zones riches en forêts hors des concessions industrielles;

Un catalogue désolant

Tableau 1: Analyse des problèmes

IMPACTS	Manque de confiance entre acteurs	Épuisement des ressources forestières	Faibles recettes du gouvernement	Peu de bénéfices pour les communautés	Perception inéquitable des recettes	Industrie peu performante	Potentiel économique non réalisé	
QUESTION CENTRALE	Faible contribution des ressources forestières au développement durable							
PRINCIPALES CONTRAINTES	Instabilité des politiques forestières et arrangements institutionnels	Inaptitude du secteur forestier	Connaissance insuffisante des ressources forestières	Manque d'incitation à la gestion décentralisée	Allocation peu favorable de l'occupation des sols	Concessions non opérationnelles	Partenariat forestier non testé	Potentiel de plantations non réalisé
CAUSES SOUS-JACENTES	Réglementation excessive et mal imposée	Manque de ressources financières pour l'AF	Valeur économique des PFNL mal reconnue	Faibles capacités des institutions locales	Allocation et jouissance des terres peu claires et sans soutien légal	Manque de confiance en l'engagement des concessionnaires	Manque d'expérience des conseils communaux	Manque d'investissements privés
	Absence de coopération entre agences et autres acteurs	Peu de possibilités d'expérimentation et d'apprentissage	Information lacunaire sur le matériel sur pied et la croissance	Règles du soutien non instituées	Appropriation non contrôlée des terres	Faibles incitations à l'AFD	Structure inadéquate de l'AF	Conflits relatifs aux terres
	Incompatibilité des politiques et conseils techniques émanant des donateurs	Nécessité d'améliorer le niveau de formation et la diversité des aptitudes	Zones de biodiversité mal identifiées	Contrôle central excessif	Empiètement sur les terres forestières	Conflits avec les communautés	Communes trop petites pour une planification du paysage	Aucune expérience locale
	Responsabilités administratives mal définies et contestées	Faibles capacités du secteur privé et manque d'organisation efficace de la société civile	Connaissance inadéquate de la biodiversité—peu d'inventaires biologiques	Droits des propriétaires de forêts locaux non protégés	Insécurité des droits fonciers des gestionnaires forestiers	Aucune expérience de la gestion des concessions		Manque de marché pour les produits des plantations
		Exploitation non durable				Faibles rendements et valorisation localement		Public peu conscient de ce qu'est la foresterie de plantation

- engager les premières tentatives de développer des approches de partenariat avec les conseils communaux dans les zones riches en forêts;
- prévoir une large expansion des approches basées sur la communauté dans une diversité de situations; et
- développer attentivement différents types de plantations forestières privées de petite échelle produisant du bois de feu et des poteaux, et des plantations à plus grande échelle produisant du bois d'œuvre et du bois à pâte.
- étant donné la capacité de contrôle actuelle de l'AF, la surveillance d'un petit nombre de grandes concessions présentera moins de problèmes que celle d'un très grand nombre de petites opérations d'exploitation forestière;
- les forêts représentent une ressource économique importante pour le Cambodge. Un petit nombre de grandes concessions bien gérées contribueront à la réalisation des objectifs nationaux de développement durable et apporteront des avantages aux populations locales;

... les forêts représentent une ressource économique importante pour le Cambodge. Un petit nombre de grandes concessions bien gérées contribueront à la réalisation des objectifs nationaux de développement durable et apporteront des avantages aux populations locales

La question des concessions industrielles

Durant la période anarchique des années 90, de sérieux abus ont entaché les systèmes de concession et, même de nos jours, la plupart des entreprises concessionnaires ne respectent pas les exigences minimales de l'établissement des plans de gestion. Nous félicitons le Gouvernement des décisions courageuses qu'il a prises de suspendre ou d'annuler les opérations de la plupart des concessions et d'interdire le transport des grumes. Nous sommes conscients également que des doutes planent sur l'engagement réel des concessions, même de celles qui ont mis au point des plans de gestion. Quoi qu'il en soit, nous concluons qu'il faudrait autoriser à un nombre restreint de concessions de procéder à l'étape suivante de planification de leur gestion. Nous sommes parvenus à cette conclusion pour les raisons suivantes:

- la surveillance des concessions sera plus facile que n'importe lequel des autres arrangements destinés à gérer de vastes superficies d'espaces boisés peu peuplés. En particulier nous doutons qu'il soit possible de développer à court terme la gestion décentralisée des forêts et nous craignons que l'administration des ventes ou des enchères annuelles de bois issu de terres forestières publiques ne pose des difficultés d'ordre pratique;
- la gestion de forêts communautaires ne sera pas possible au degré indispensable pour traiter de vastes étendues de paysages riches en forêts—mais il faudrait cependant la développer dans des endroits appropriés à l'intérieur de ces paysages; et
- il existe dans le pays des services de surveillance indépendants qui pourraient être engagés pour contrôler un nombre restreint de concessions d'échelle industrielle. Il est évident que cela entraînerait des coûts et nous prions instamment les donateurs internationaux d'y contribuer.

Mesure dans laquelle le Gouvernement exerce son contrôle sur la foresterie

L'expérience dans beaucoup d'autres pays a prouvé qu'une réglementation excessive est l'un des facteurs qui mène à la corruption; cela s'applique à tous les niveaux, des concessions industrielles à la foresterie communautaire. Nous craignons qu'un grand nombre des propositions qui se sont dégagées d'études du secteur forestier cambodgien, conduites avec un soutien international, ne préconisent un degré de réglementation trop rigoureux vu la faiblesse des institutions gouvernementales. Les études parrainées par la Banque mondiale sur la gestion des concessions ont produit 15 ensembles de directives qui, si elles sont mises en oeuvre, doteraient le Cambodge d'un système de gestion des concessions très perfectionné, techniquement difficile et coûteux. C'est manquer de réalisme; de plus, la mission estime que seul un sous-ensemble de ces directives aborde les questions qui sont vraiment importantes au Cambodge actuellement.

La mission estime également que les modèles actuellement mis au point par l'AF pour la gestion des forêts communautaires sont excessivement restrictifs et sont fondés sur un système de contrôle fortement centralisé. Un système plus simple présenterait sans doute davantage de possibilités d'adaptation et d'apprentissage au niveau local et rapporterait de plus grands avantages économiques aux habitants. Les ONG peuvent jouer un rôle valable d'intermédiaires dans le développement d'activités de foresterie communautaire. La mission demande instamment aux décideurs de reconnaître que la complexité des règlements n'éliminera pas la corruption—au contraire, elle risque de l'encourager. Ils devraient reconnaître également que, dans une certaine mesure, tous les programmes de foresterie au Cambodge auront un caractère expérimental et qu'il sera essentiel de les suivre de près, d'en tirer des leçons et de maintenir la flexibilité et l'adaptabilité.

La mission recommande donc:

- d'éviter l'application d'une politique et de mesures législatives excessivement normatives et compliquées; et
- d'étendre à toutes les échelles des activités forestières les capacités de surveillance indépendante. Il faudrait investir des groupes internationaux et cambodgiens de pouvoirs les habilitant à entreprendre cette surveillance en tant que principale mesure de lutte contre les activités forestières illégales.

Renforcement des capacités

De nombreuses études ont recommandé le renforcement des capacités en vue de réaliser l'AFD au Cambodge, et beaucoup a déjà été fait dans ce sens grâce à la formation formelle, des stages, des voyages d'étude, des séminaires, etc.. Ces initiatives sont louables et nous encourageons leur poursuite: le Cambodge possède désormais un bon cadre de personnes ayant bénéficié d'une formation aux différents aspects de la gestion forestière au niveau conceptuel. Toutefois, les capacités ne peuvent pas être renforcées dans le vide: il est nécessaire, pour véritablement renforcer les capacités, que le personnel forestier acquière une expérience pratique des conditions de travail sur le terrain.

La mission fait observer que, même si l'AF disposait de personnel ayant des compétences techniques de haut niveau,

elle n'aurait pas la capacité de gérer les forêts de manière durable, à moins de disposer aussi de ressources lui permettant de fonctionner efficacement. Cela signifie la mise à disposition de logements pour les forestiers sur leurs lieux de travail, leur transport et, surtout, des salaires adéquats. Il vaudrait mieux que l'AF emploie moins de forestiers, mais mieux payés et plus motivés, qu'un grand nombre de forestiers mal payés et peu motivés. La mission recommande donc:

- d'axer davantage le renforcement des capacités sur l'appui des efforts pratiques visant à mettre les forêts sous gestion durable dans une diversité de situations;
- de renforcer les capacités pratiques non seulement au sein de l'AF mais aussi dans les organismes de la société civile, les communautés, les communes et le secteur privé;
- de prévoir la surveillance indépendante de toutes les activités de foresterie comme moyen d'augmenter le rôle de renforcement des capacités que jouent les projets pilotes;
- de prévoir pour les fonctionnaires de l'AF des conditions de service adéquates de manière à les motiver. Cela signifie porter leurs salaires à un niveau où ils seront moins enclins à envisager de compléter leurs revenus par des activités officieuses; et
- de favoriser des changements d'attitude au sein du personnel de l'AF vers un professionnalisme axé sur la notion de service. La formation en matière de compétences techniques demeure importante mais elle devrait également être dispensée dans les domaines des sciences sociales et de l'organisation.

La mission demande instamment aux décideurs de reconnaître que la complexité des règlements n'éliminera pas la corruption—au contraire, elle risque de l'encourager.

Référence

Joint Royal Government of Cambodia and Donor Committee 2004. *Independent forest sector review: the forest sector in Cambodia*. Part I: Policy choices, issues and opinions. Part 2: Issues chapters: CD ROM. DANIDA Mission, Phnom Penh, Cambodia. Phnom Penh, Cambodia.

La Mission de l'OIBT a également formulé un certain nombre de recommandations concernant la recherche, la surveillance et les services techniques, donnant la priorité à la décentralisation de la gestion forestière, au développement d'une ligniculture économiquement viable et à des options pour l'appui de l'OIBT au Cambodge. Un exemplaire du rapport intégral peut être obtenu sur le site <http://www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=205>, ou sur demande adressée au fonctionnaire de l'information de l'OIBT (voir l'adresse à la page 2).