

Une interdiction d'abattage dans les forêts naturelles, en place depuis 1989, a peut-être par inadvertance contribué à un déclin de la qualité de l'administration forestière du pays. Mais l'AFD est encore réalisable

par
**Markku Simula,
Takeshi Akaha,
Bipin Behari
et
Yam Malla**

Membres de la mission OIBT
en Thaïlande



Amonnelllement de grumes: la mission a constaté que les dépôts de grumes n'étaient pas organisés de manière à tirer le maximum de valeur de la matière première. *Photo: M. Simula*

LE GOUVERNEMENT ROYAL DE THAÏLANDE a invité l'OIBT à organiser une mission technique en Thaïlande pour identifier les facteurs qui entravent le progrès du pays vers l'Objectif OIBT 2000 et l'aménagement forestier durable (AFD) et recommander des mesures permettant de surmonter ces obstacles. La mission a eu lieu en mars et avril 2006; le présent article récapitule ses résultats.

Généralités

La foresterie thaïlandaise a évolué en quatre phases: i) exploitation initiale (du début des années 1890 au début des années 1930); ii) expansion de l'exploitation et de la gestion (du début des années 30 au début des années 60); iii) exploitation et déclin des forêts (des années 60 à la fin des années 1980); et iv) durs efforts visant à réaliser l'AFD en interdisant l'exploitation dans les forêts naturelles (à partir de 1989). La phase actuelle comporte trois éléments principaux: i) expansion d'aires vouées à une protection; ii) augmentation de la base de ressource des plantations forestières; et iii) développement de la foresterie communautaire.

La superficie du domaine forestier permanent (DFP) évaluée en 1991 était de 23,5 millions d'hectares, en grande partie déjà sans couvert forestier; elle avait rétréci de presque 50% à 12,0 millions d'hectares en 2001. Environ 1,15 million d'hectares du DFP initial avaient été convertis à l'agriculture, 8,3 millions d'hectares à des établissements humains et infrastructures, et 1,1 million d'hectares à d'autres utilisations. Ce qu'il en reste aujourd'hui comporte environ 10 millions d'hectares d'aires protégées et 1,9 million d'hectares de plantations. Pratiquement toutes les forêts naturelles appartiennent à l'Etat et sont gérées par le Département royal des forêts (DRF), le Département chargé des parcs nationaux, de la faune et de la conservation des plantes (DNP) ou (dans le cas des mangroves) le Département des ressources marines et côtières.

Diagnostic Conservation des forêts

Le but de la Thaïlande est de mettre 25% de la totalité du territoire national sous régime d'aires protégées, alors qu'il couvre actuellement environ 20% de sa superficie. Le système d'aires protégées est intégral—le meilleur qui existe en Asie du Sud-Est—et inclut 227 aires protégées déclarées (11,3 millions d'hectares) et gérées par le DNP. Bien que de vaste étendue, les aires protégées comportent des quantités disproportionnées de forêts de montagne et très peu de forêts sempervirentes dans les plaines.

Sur un total de 103 parcs nationaux classés, le gouvernement n'a préparé de plans-cadres que pour 55 d'entre eux, et il n'existe de plans de gestion valides que pour 15 parcs classés seulement. De plus, 45 aires ont été proclamées mais non encore classées. Les plans de gestion sont en préparation pour à peine 25 des 55 refuges de faune. Tout cela prouve que l'élargissement du réseau d'aires protégées a de loin dépassé la capacité de l'administration d'y mettre en oeuvre une gestion efficace. De toute manière, les plans de gestion ne mènent pas toujours à une meilleure protection parce que leur exécution laisse souvent à désirer.

La politique thaïlandaise en matière de conservation était au début centrée sur la notion d'espaces naturels qui recommandait l'exclusion totale d'êtres humains des aires protégées. Cette approche n'est plus possible; 1,2–2 millions de personnes qui dépendent des ressources de la forêt vivent à l'intérieur d'aires protégées. C'est là que réside toute la question de l'avenir du réseau d'aires protégées.

Réserves forestières

Les 1221 réserves forestières nationales couvrent 23,4 millions d'hectares et sont gérées par le DRF; moins de la moitié de cette

superficie est boisée. Collectivement, les réserves et les aires protégées couvrent environ 63,2% de la superficie totale du pays. La Thaïlande n'a jamais eu de système de gestion sylvicole à long terme, en dépit des expériences réussies dans des pays voisins possédant des types de forêt semblables. Il n'existe aucun registre d'inventaire forestier à l'échelle nationale.

La politique forestière de 1985 a été un échec et les tentatives faites en 1992 pour l'améliorer par un programme-cadre pour le secteur forestier étaient insuffisantes. La gestion des réserves forestières se heurte donc à une sorte de vide au niveau des politiques. Depuis l'interdiction d'exploitation forestière en 1989, la protection est le but principal de la politique. Cependant, de vastes secteurs de réserves forestières sans couvert arboré sont en fait devenus des terres communes publiques sur lesquelles empiètent les activités agricoles en expansion. De nombreuses réserves nécessitent des aménagements pour assurer leur santé et leur vitalité, mais l'interdiction de coupes empêche toutes améliorations sylvicoles.

Foresterie communautaire

En plus de ceux qui vivent à l'intérieur et autour des aires protégées, 20 à 25 millions d'habitants vivent à proximité des réserves forestières et y récoltent des produits non ligneux qui constituent une partie importante de beaucoup de moyens de subsistance locaux. La foresterie communautaire (ou villageoise) a été introduite dès les années 70 dans l'intention d'améliorer la gestion des forêts. Environ 11 400 villages (ou 15,5% de tous les villages) participent dès lors à la gestion de forêts communautaires, parmi lesquels environ la moitié ont formellement enregistré leurs forêts communautaires. Celles-ci ne couvrent que 200 000 hectares, soit 1,2 % de toutes les superficies boisées.

Le DRF a imaginé toutes sortes de dispositifs pour aider les communautés locales à gérer leurs forêts, mais à une échelle pilote seulement. Cependant, l'avenir de ces forêts communautaires est incertain parce que le gouvernement ne peut garantir leur statut à long terme. Quoi qu'il en soit, la superficie des forêts communautaires est si petite et la vitesse à laquelle ces forêts sont créées est si lente que la pratique n'a pas eu d'impact significatif à l'échelle nationale sur la réduction de la pauvreté ou dans le domaine de l'aménagement forestier.

La lenteur des progrès et l'insécurité sont attribuables avant tout à un cadre juridique inadéquat. Plusieurs versions d'une loi sur la foresterie communautaire ont été rédigées, mais l'adoption a été retardée par un manque de consensus, en particulier à propos d'une clause qui autoriserait la présence de forêts communautaires dans les aires protégées ainsi que sur une proposition visant à pousser la foresterie communautaire au-delà des sites dégradés dans des réserves forestières. On note chez les fonctionnaires et dans certaines organisations non gouvernementales (ONG) une profonde méfiance à l'égard des communautés locales sur leurs capacités de gérer des forêts.

Lutte contre le déboisement

Les données disponibles sur le déboisement en Thaïlande suggèrent qu'il continue à un taux inacceptable, en particulier à la lisière des forêts. Les politiques sur la lutte contre le

déboisement sont concentrées sur des mesures visant à maintenir le couvert forestier en réhabilitant des zones dégradées et en réintroduisant des arbres sur des terres marginales déboisées. Le problème de la pauvreté rurale, cause profonde du déboisement, n'a pas été traité comme il devrait l'être, et les incidences que les politiques dans d'autres secteurs peuvent avoir sur les forêts n'ont pas été dûment prises en considération.

Exploitation illégale et interdiction de coupes

L'interdiction des coupes décrétée en 1989 a eu des effets mélangés. Elle aurait dû s'accompagner de mesures complémentaires mais celles-ci sont venues tard, n'étaient pas satisfaisantes et n'ont pas eu l'effet désiré. L'interdiction a également transféré une partie du problème de l'exploitation illégale aux pays voisins parce que l'approvisionnement local ne pouvait pas répondre à la demande.

L'interdiction a également provoqué une recrudescence soudaine des opérations illégales; les contrôles ont depuis été renforcés, bien que l'on ne sache pas très bien si ces mesures sont vraiment efficaces. Selon certaines parties prenantes, l'exploitation forestière illégale, qui dans le passé se produisait sur une grande échelle, est devenue une activité de plus petite envergure. Les autorités admettent que la corruption est sans aucun doute un problème mais qu'il est difficile de mesurer son importance.

Bois d'hévéa

Les plantations d'hévéa existantes pourraient théoriquement fournir au marché environ 21 millions de m³ de bois par an. Toutefois, vu le manque de coordination entre les secteurs de production du latex et du bois, ce potentiel est sous-utilisé.

Teck

La superficie des forêts naturelles de teck en Thaïlande a diminué de 2,3 millions d'hectares en 1954 à environ 150 000 hectares en 2000. Pendant la même période, les secteurs privé et public ont établi 836 000 hectares de plantations de teck et leurs produits d'éclaircies sont maintenant commercialisés. Sauf en ce qui concerne son amélioration génétique, pratiquement aucune recherche n'a été faite sur le teck, bien que cette espèce ait été le pilier du secteur forestier pendant plus de cent ans.

Le DRF a imaginé toutes sortes de dispositifs pour aider les communautés locales à gérer leurs forêts, mais à une échelle pilote seulement. Cependant, l'avenir de ces forêts communautaires est incertain parce que le gouvernement ne peut garantir leur statut à long terme.

Eucalyptus

Les plantations d'eucalyptus couvrent environ 480 000 hectares, dont 10% dans des rizières; on estime que la production ligneuse de ces plantations se situe à environ 7 millions de m³ par an. La majeure partie (70-80%) de la récolte est utilisée par l'industrie de la pâte et du papier, tandis que 10 à 15% sert à produire du charbon de bois et 5% des poteaux de construction; l'eucalyptus commence également à être utilisé dans la fabrication de panneaux de fibres de densité moyenne, de panneaux durs et de panneaux de particules. L'énorme potentiel de l'eucalyptus pour la production de sciages et de contreplaqués est encore à réaliser.

Marchés

La transparence du marché se borne au commerce de grumes; les petits producteurs n'ont souvent pas conscience de la valeur exacte de leurs récoltes de bois et leurs capacités de négociation avec les acheteurs sont limitées. Les vendeurs ne sont pas en mesure de contrôler efficacement les pratiques de cubage, ce qui peut donner lieu à des abus. La création de coopératives ou d'associations de producteurs aiderait à protéger les intérêts des cultivateurs.

Industrie du meuble

Sans efforts concertés du gouvernement, la prospérité de l'industrie du meuble de Thaïlande—importante source de recettes d'exportation—risque de stagner en raison de la forte pression de la concurrence. L'industrie n'a pas adopté d'approche stratégique pour la gestion des ressources, la recherche et le développement de l'ensemble du secteur, la commercialisation, les systèmes de normalisation et de contrôle de la qualité, ou la formation technique spécialisée. Le problème majeur résulte du manque de superviseurs et de cadres moyens compétents qui pourraient améliorer les opérations dans les ateliers et faire appliquer des systèmes efficaces de contrôle de la qualité. De plus, en Thaïlande, les aptitudes en matière de conception de nouveaux modèles de meubles sont limitées.

L'industrie d'exportation thaïlandaise a déjà pris certaines mesures pour répondre aux demandes croissantes du marché en produits certifiés et légalement produits. Cependant, les industries du meuble et des panneaux à base de bois ne sont pas encore à même de satisfaire ces demandes à cause des obstacles à la certification des plantations d'hévéa affectées à la production de bois.

La richesse des connaissances accumulées par la Thaïlande et l'existence de cadres professionnels efficaces et bien formés en matière de gestion des ressources naturelles fournissent une base permettant d'avancer vers l'objectif de l'AFD. Mais un manque de politique logique à l'égard des forêts aux niveaux supérieurs du gouvernement a créé la confusion aux niveaux inférieurs et dans la communauté dans son ensemble.

Administration publique

Depuis que certaines de ses fonctions clés ont été supprimées en 2002, le DRF ne voit pas clairement quels sont sa mission, son rôle et ses ressources, et n'a en place aucun système de direction hiérarchique approprié. C'est un sérieux handicap à la progression vers l'AFD. La duplication des activités de vulgarisation déconcerte les agriculteurs du fait que les différentes agences donnent souvent des conseils incompatibles. Pour développer la foresterie comme il se doit, les efforts de vulgarisation du DRF doivent être renforcés et mieux coordonnés avec ceux d'autres bureaux sur le terrain et ceux des ONG. Les cadres supérieurs et moyens au siège du DRF sont trop nombreux, mais le personnel au niveau du terrain est insuffisant.

Décentralisation

Les dispositions législatives relatives aux pouvoirs locaux des *tambon* (sous-divisions) et des villages offrent une structure administrative adéquate pour transférer la responsabilité de la gestion des ressources forestières aux villages et à des groupes de villageois. Une nouvelle philosophie sur le rôle de

l'administration publique des forêts se dégage en Thaïlande. Toutefois, le changement de politique, impliquant un transfert des responsabilités de gestion au niveau local, nécessitera un long apprentissage.

Éducation et vulgarisation forestière

Il semble n'y avoir dans le pays aucune capacité de formation technique et professionnelle liée à la foresterie, de sorte que ce sont les organismes et entreprises intéressés qui ont assumé la responsabilité de développer leurs propres ressources humaines. Il n'en reste pas moins qu'un besoin particulier se fait sentir de fournir davantage de formation à l'intention des superviseurs et d'autres cadres moyens dans les métiers du bois et spécifiquement dans l'industrie du meuble. C'est là une des principales contraintes du développement industriel.

Le ministère des ressources naturelles et de l'environnement, qui a la responsabilité globale des forêts, semble n'avoir élaboré aucun plan pour développer un programme de vulgarisation forestière. C'est regrettable étant donné que le secteur privé et les communautés sont sur le point d'être chargés de la gestion des ressources forestières et de la production. La plupart des fonds du DRF servent à entretenir l'infrastructure et à rémunérer le personnel, ne laissant pas grand-chose pour davantage de formations ou d'autres activités d'assistance.

Système d'information

Le système actuel de rapport statistique sur le secteur forestier en Thaïlande est loin d'être satisfaisant. L'information est un puissant outil pour la gestion du secteur mais elle a été négligée dans le passé. Il n'existe aucune stratégie globale pour la gestion de l'information. Le but de la collecte de données n'apparaît pas clairement aux cadres moyens, qui tendent à la percevoir comme un fardeau administratif plutôt qu'un outil de gestion. L'ensemble du système de statistiques forestières devrait être réexaminé.

Organisation du secteur privé

Les associations d'arboriculteurs de Thaïlande comptent encore peu d'adhérents; le développement d'organisations de petits propriétaires n'aura pas lieu sans le soutien catalyseur du DRF ou d'autres agences publiques. L'expérience internationale concernant la mise en place de coopératives de groupes de forêts villageoises est variable, mais cette option pourrait être viable en Thaïlande, surtout dans le cas de petites forêts communales et si les parties prenantes ne sont pas à même de développer leurs propres activités en aval.

Société civile

La méfiance réciproque qui existait autrefois entre les ONG et les autorités s'est peu à peu dissipée, en partie grâce à l'ouverture des processus décisionnels à une plus large participation, mais l'accès à l'information doit encore être amélioré. Du point de vue du gouvernement, il est difficile de traiter avec la communauté hétéroclite des ONG. Le gouvernement continue de recevoir des messages contradictoires sur la façon dont les politiques relatives aux habitants qui dépendent des forêts devraient être conçues et mises en oeuvre.

Contraintes et opportunités

Le diagnostic de la mission a révélé de nombreuses lacunes et faiblesses dans la situation actuelle, mais l'AFD est encore possible si des mesures correctives sont prises. Les

connaissances accumulées par la Thaïlande et l'existence de cadres professionnels efficaces et bien formés en matière de gestion des ressources naturelles fournissent une base permettant d'avancer vers l'objectif de l'AFD. Mais un manque de politique logique à l'égard des forêts aux niveaux supérieurs du gouvernement a créé la confusion aux niveaux inférieurs et dans la communauté dans son ensemble.

Vision pour l'avenir

Les éléments suivants constituent une vision stratégique possible de l'AFD en Thaïlande: i) fin du déboisement net; ii) réhabilitation de la plupart des secteurs dégradés; iii) existence de forêts communautaires avec sécurité foncière; iv) bois industriel obtenu pour la plupart auprès des plantations, avec moindre dépendance du bois d'hévéa; v) rôle actif de l'industrie à base de bois dans le développement de l'approvisionnement en matières premières; vi) légalité et certification vérifiables de toutes les opérations de récolte du bois selon une norme nationale d'AFD; vii) augmentation sensible des ressources en arbres hors forêt; viii) existence d'un marché efficace et suffisamment transparent pour les produits forestiers; ix) industrie forestière thaïlandaise concurrentielle sur le plan international; x) gestion systématique et utilisation durable des ressources de bambou et de rotin; xi) gestion des aires protégées de manière à contribuer à l'amélioration des moyens de subsistance des habitants vivant à l'intérieur et à proximité; xii) processus de politique forestière en place et fermement ancré; xiii) prise de décisions fondées sur une information adéquate; xiv) privatisation de l'organisation de l'industrie forestière—actuellement étatique; xv) organisation efficace des communautés forestières et des propriétaires de forêts; xvi) société civile bien organisée et instruite en matière de foresterie; et xvii) promotion des intérêts communs du secteur privé par le renforcement des associations.

Contraintes principales

Les contraintes les plus critiques empêchant le progrès vers l'AFD en Thaïlande sont: i) goulets d'étranglement dans le cadre de réglementation; ii) manque de cohérence dans les politiques publiques; iii) perceptions très diverses des habitants au sujet de la façon dont les forêts de Thaïlande devraient être conservées et gérées; iv) manque d'assistance aux communautés et au secteur privé pour la gestion durable des ressources forestières; v) incertitude institutionnelle liée à l'administration publique des forêts; vi) déficience des systèmes d'information; et vii) manque de stratégies pour le développement des ressources humaines et la vulgarisation, y compris dans les industries de transformation.

Opportunités

En dépit des contraintes relevées ci-dessus, l'aménagement durable des forêts thaïlandaises présenterait un certain nombre d'opportunités considérables: i) potentiel de la foresterie communautaire de contribuer à l'allègement de la pauvreté; ii) importante expansion de l'arboriculture commerciale sur des terres marginales; iii) amélioration des services environnementaux que procurent les forêts, par le biais de mécanismes rémunérant les gestionnaires et propriétaires de forêts; et iv) développement de la production de produits forestiers non ligneux très demandés sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Recommandations

La mission a émis au total 45 recommandations formulées par des groupes de parties prenantes. Celles qui suivent sont parmi les actions prioritaires à entreprendre:

- la loi sur la foresterie communautaire devrait être approuvée sans tarder et sa mise en oeuvre soutenue. La foresterie communautaire devrait être autorisée dans les réserves forestières nationales;

L'OIBT devrait établir des partenariats avec des instituts d'enseignement et de formation en Thaïlande afin de concevoir et de mettre en pratique des produits et services pour renforcer les capacités en vue de mettre en oeuvre les recommandations de la mission.

- le gouvernement devrait promouvoir l'investissement dans des plantations du secteur privé, entre autres en prévoyant des facilités de crédit adéquates, en améliorant la transparence du marché, en soutenant l'organisation des producteurs, et en encourageant des partenariats entre les propriétaires et l'industrie;
- il faudrait mettre au point une stratégie nationale pour développer l'écotourisme;
- la politique forestière devrait être mise à jour par un processus inclusif et structuré (par ex. le programme forestier national). Les objectifs contradictoires de la politique liée à l'utilisation du territoire devraient être éliminés;
- il faudrait élaborer des critères et indicateurs nationaux de l'AFD avec l'assistance de l'OIBT;
- il faudrait procéder à une évaluation détaillée d'options pour les structures institutionnelles du DRF et du DNP. Le DRF doit mettre en place une direction hiérarchique appropriée;
- il faudrait préparer un plan de développement des ressources humaines et une stratégie de vulgarisation pour le secteur forestier;
- l'industrie forestière devrait renforcer son rôle dans le développement de sa filière d'approvisionnement de matière première et d'achat de bois;
- les ONG devraient améliorer leur dialogue afin d'éviter des messages incompatibles lors de la modification des politiques. Il faudrait créer un réseau des ONG oeuvrant dans le domaine des forêts;
- tous les acteurs devraient définir et évaluer des options permettant de développer la certification des forêts en Thaïlande;
- l'OIBT devrait appuyer un projet visant à renforcer le système national d'information sur les forêts; et
- l'OIBT devrait établir des partenariats avec des instituts d'enseignement et de formation en Thaïlande afin de concevoir et de mettre en pratique des produits et services pour renforcer les capacités en vue de mettre en oeuvre les recommandations de la mission.

La liste complète des recommandations figure dans le rapport circonstancié, lequel peut être obtenu en s'adressant au Fonctionnaire de l'information de l'OIBT (itto@itto.or.jp)