

# Impacts de la foresterie sociale et de la gestion communautaire de la forêt

par **Friederike von Stieglitz**

Section de la gestion de la forêt et de la conservation de la nature, Office allemand de la coopération technique (GTZ)

## RÉSUMÉ

L'application aux forêts tropicales du concept de forêt domaniale, propriété de l'Etat, trouve généralement ses origines dans l'histoire coloniale. En ce qui concerne les forêts tropicales, ce concept est caractérisé par une séparation entre l'aménagement forestier et le contexte social qui régit l'usage et le contrôle de l'espace forestier par les populations environnantes.

Au cours des années 70, les premiers efforts ont été entrepris pour réintégrer la production et l'aménagement forestiers dans le cadre des relations sociales. Ces efforts souffraient de faiblesses diverses, et la nouvelle orientation qui apparut au cours des années 80 a été accompagnée d'un changement lié à la transition d'une perspective sectorielle vers une perspective transsectorielle. De plus, le développement de stratégies s'est désormais inscrit dans le contexte plus large du développement rural et de la viabilité sociale et économique de la gestion des ressources naturelles. L'aménagement forestier intégré, la cogestion des forêts et la gestion en collaboration sont des fondements de cette nouvelle orientation. Néanmoins, les possibilités de mise en oeuvre d'un aménagement forestier orienté vers la participation restent limitées.

La foresterie «sociale» couvre un certain nombre de dimensions «sociales»: elle peut être «sociale» dans le sens où: elle cherche à provoquer des impacts en termes de développement local à partir des produits des ressources forestières; elle est socialement intégrée; elle a une configuration sociale; ou elle contribue au changement social.

Ce changement social présente des facettes variées, d'ordre politique, économique, ou liées à la gestion des conflits. La foresterie sociale et la gestion forestière centrée sur la communauté peuvent présenter certains risques, tels que le danger de contribuer à une utilisation non durable des ressources. L'engagement social de l'ensemble des acteurs est nécessaire pour éviter ces risques.

Les projets de coopération qui promeuvent la foresterie sociale offrent un appui à différents niveaux, comme l'élaboration de cadres légaux et politiques, les études de faisabilité sociale et économique, la

gestion des conflits et le développement de structures organisationnelles. Les projets se divisent en deux catégories, selon que leur objectif principal est lié à la conservation des forêts et au développement durable, ou que ces aspects sont traités pour atteindre d'autres objectifs. Il existe des différences au niveau des méthodes d'approche entre ces deux catégories de projets, liées à l'importance des approches transsectorielles ou au rôle attribué à la promotion des sources de revenu non forestières. Dans les approches des projets, une série d'hypothèses d'impact de ces projets sont en fait des hypothèses de travail, qui revêtent une importance toute particulière pour le succès de l'approche choisie. C'est le cas des suppositions liées à l'intérêt porté à l'utilisation durable des ressources, et aux capacités de gestion. Les projets ne vérifient pas encore de façon systématique ces hypothèses d'impact.

Trois types de problèmes récurrents, qui se présentent fréquemment dans le cadre des projets d'appui à la foresterie sociale et à l'aménagement communautaire des forêts, sont identifiés. Le premier se rapporte à l'existence de contextes légaux et politiques défavorables. Il existe néanmoins de nombreux exemples de réussite dans de tels contextes. Les «facteurs de réussite» sont énumérés. Le second type de problème est lié à la participation – et aux possibilités de participation – dans des conditions non clairement définies. Le troisième type de problème se réfère à la viabilité économique de la foresterie sociale et à l'intégration des objectifs de développement et de gestion des ressources. La récupération ou la régénération des ressources forestières constitue souvent la finalité principale de la foresterie participative, et les objectifs de réduction de la pauvreté et de conservation forestière entrent fréquemment en conflit. L'obtention immédiate de revenus n'est cependant pas le seul avantage qu'attendent les participants. Les bénéfices d'ordre social, politique et culturel, tels que la récupération du contrôle sur les ressources naturelles et de l'autorité pour la prise de décisions, jouent un rôle également important dans les motivations générales des participants.

Le document présente également l'exemple d'un pays particulier, qui illustre la question des impacts de façon concrète.

## **L'appel pour une foresterie «sociale»**

Le point de départ des efforts pour promouvoir une foresterie «sociale» dans les pays disposant de forêts tropicales consiste généralement en une politique gouvernementale conférant à l'Etat le monopole de la gestion et de la conservation des ressources forestières.

Le concept selon lequel la forêt est un domaine de l'Etat remonte au Moyen Âge en Europe. A l'origine, le mot «forêt» était un terme juridique: il évoquait une région boisée ou des ressources que celle-ci abritait et qui devaient exclusivement être exploitées pour le roi. L'inforestation était la restriction de l'exploitation de la forêt au seul profit du roi ou des personnes bénéficiant d'une charte royale; (en latin *foris* = dehors, *forestare* =

refuser l'accès).<sup>1</sup> Le contrôle de la forêt et du gibier qui s'y trouve, et plus tard de l'approvisionnement en bois, relevait de l'autorité du Gouvernement central.

C'est à la faveur de la colonisation<sup>2</sup> que ce concept a été associé aux forêts tropicales. Au niveau des forêts tropicales, ce concept se caractérise jusqu'aujourd'hui – influencé qu'il est par la situation politique, administrative et économique dominante<sup>3</sup> – par une séparation globale de la gestion des forêts, du contexte social d'exploitation et de contrôle par les populations environnantes, à savoir les utilisateurs et propriétaires traditionnels des ressources.

L'un des inconvénients de ces stratégies étatiques de gestion et de conservation de la forêt est qu'en réalité, très peu de gouvernements des pays disposant de forêts tropicales sont capables de satisfaire les exigences découlant de ce monopole – avec le phénomène répandu de «forêt d'Etat» considérée comme une zone où n'existent *de facto* ni contraintes ni contrôles juridiques. Cet inconvénient est accentué par le fait que les notions correspondantes de protection et de gestion des ressources forestières, impliquent premièrement des stratégies sectorielles, tandis que la pression de l'exploitation est généralement d'origine transsectorielle.

Si l'on y ajoute le fait que la production forestière est surtout consommée à l'échelle nationale et internationale et a un impact local ou régional très limité, le développement régional impulsé par la production forestière reste également très limité. Il n'existe pas non plus un élan en faveur de la création de structures de gestion fonctionnelles sur place. La production reste également très en deçà des capacités, parce qu'elle dépend d'une ressource dont l'exploitation n'est pour l'essentiel pas contrôlée, et dont la valeur marchande est sous-évaluée à cause d'un accès presque entièrement libre.

## Comment recréer un lien entre la forêt et la société civile

Dans les années 70, de premiers efforts ont été effectués pour réintégrer plus efficacement la gestion et la production forestières dans la société (civile), ce qui impliquait une plus grande attention aux revendications de la société sur les ressources forestières, et une mobilisation de capacités de gestion parallèles à celles de l'Etat.

Au départ, ces efforts étaient concentrés dans les régions les plus sèches et là où les problèmes écologiques étaient particulièrement sensibles, l'objectif principal étant de garantir des bases écologiques au profit des populations rurales. La principale activité consistait en des mesures de reboisement associées à une approche qui accordait la priorité à la «communalité» et à l'option de subsistance (les programmes de reboisement des villages). A de rares exceptions près, on a continué à ne pas prendre en compte le problème de la gestion des forêts naturelles. La foresterie communautaire (années 70, FAO), la foresterie sociale (1976, Inde) et enfin la foresterie paysanne,<sup>4</sup> qui étaient surtout destinées à la promotion des entreprises individuelles, constituaient des phases importantes de la stratégie.

Ces approches communautaires initiales de la foresterie sociale présentaient de nombreuses insuffisances:

- l'existence d'objectifs antagonistes parmi les objectifs écologiques, sociaux et économiques, ce qui affectait la mise en œuvre de ces approches;
- les objectifs quantitatifs et leurs systèmes d'incitation (par exemple: la nourriture pour les travailleurs), qui ont fini par constituer une fin en eux-mêmes;
- une approche communautaire caractérisée par une sous-estimation des conflits potentiels entre les

1. On lira une étude juridique et historique globale sur le concept de la forêt du Moyen Âge au début du siècle dans Weber (1927).

2. Dans le cas d'espèce, l'évolution du concept a surtout été axée sur ses aspects répressifs, tandis que la libéralisation de la foresterie qui a eu lieu en Europe au début du siècle n'a pris en compte aucune évolution sémantique.

3. Dans les régions riches en forêts, l'objectif de développement industriel basé sur les exportations de bois tropical a aussi fortement influencé la continuation et l'expansion de ce système pendant la période postcoloniale. Cf. Clément (1997).

4. Cf. Arnold (1991).

groupes d'intérêt et par une analyse insuffisante des régimes fonciers et du statut des arbres;

- une importance exagérée accordée au facteur subsistance, alliée à une certaine frilosité dans la gestion des intérêts économiques des agriculteurs et dans le développement d'une production forestière commerciale paysanne, et à une tendance à sous-estimer l'économie de marché;
- une tendance à établir une dichotomie entre la «foresterie classique – la mauvaise» et la «foresterie sociale – la bonne».

Un remarquable changement d'orientation par rapport à la gestion des ressources forestières naturelles existantes a commencé au milieu des années 80 dans un climat caractérisé au niveau international par un débat croissant sur la disparition progressive de la forêt tropicale. Ce changement d'orientation a connu dans les années 90 un grand essor qui a lui-même été renforcé par le soutien de la communauté internationale par le biais de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et le processus qui s'en est suivi.

En ce qui concerne la stratégie, la nouvelle orientation des années 80 a été accompagnée du passage d'une perspective principalement sectorielle à une perspective transsectorielle: la gestion et la conservation des ressources forestières ont commencé à être perçues dans le contexte plus général de la gestion durable des ressources naturelles, notamment en raison de la concurrence directe entre l'agriculture et la foresterie pour l'utilisation des terres disponibles et la gestion durable des ressources du sol.

De plus, l'évolution de la stratégie était perçue dans le contexte plus global du développement rural et de la viabilité économique et sociale de la gestion durable des ressources; non seulement comme une conséquence de la gestion du problème de la pauvreté induite par la sur-exploitation, mais également en vue de l'augmentation de la valeur de la «forêt sur pied» pour les riverains, par

exemple en faisant des ressources de la forêt avoisinante une source de revenus, ce qui renforce l'intérêt de la gestion durable de la forêt comme modèle d'exploitation de la terre.

Les principales articulations de cette nouvelle orientation sont les suivantes: gestion intégrée de la forêt, gestion conjointe de la forêt, gestion participative de la forêt et foresterie pour le développement rural.

- *Gestion intégrée de la forêt*: une analyse de la coopération dans le cadre de la foresterie «classique» montre que les tentatives pour remédier à l'échec des stratégies existantes de conservation de la forêt tropicale ont entraîné au cours des années 80<sup>5</sup> la mise en œuvre de projets de foresterie «intégrés». Bien qu'elle n'aille pas jusqu'à remettre en question le monopole de l'Etat, la gestion intégrée de la forêt a pour objectif la réduction des lacunes des approches précédentes, grâce à une intégration améliorée des fonctions économique et sociale de la forêt, à l'accent tout particulier qui est mis sur l'importance de la valeur ajoutée locale et, par-dessus tout, grâce à une approche transsectorielle destinée à faire face à la pression croissante pour l'exploitation des ressources forestières.
- Les concepts de gestion conjointe de la forêt et de gestion participative de la forêt évoquent une toute autre approche. Ils ont commencé à prendre de l'importance au cours de la décennie 90. Les changements structurels dans le cadre de la gestion de la forêt s'opèrent principalement par le biais du changement des acteurs. L'objectif recherché est la coopération dans la gestion entre l'Etat et la société civile, ce qui permet aux populations rurales, aux groupes d'utilisateurs, aux ONG et au secteur privé d'intervenir comme participants responsables. Cette coopération pose comme principe que toutes les parties prennent part à la gestion et à la conservation des ressources forestières, en partageant les retombées (économiques) et en supportant les charges.

5. Les premiers exemples de ce type de projet remontent jusqu'aux années 70, c'est-à-dire à la période où la demande de faire contribuer la gestion de la forêt au développement rural a été officiellement introduite dans le débat au niveau international lors de la Conférence mondiale sur la forêt qui avait pour thème «Forêts et Populations». Toutefois, dans le cadre de cet exposé, la priorité est accordée à la date de la mise au point plus globale d'un type particulier de projet.

L'un des aspects importants de ce concept est la reconnaissance du fait que les utilisateurs et les populations environnantes elles-mêmes, possèdent un important potentiel de développement, d'application et de contrôle des accords de gestion, et par conséquent de supervision de l'exploitation des ressources forestières. Parmi les applications concrètes plus récentes et plus appropriées, citons: la gestion par contrat et la conservation de la nature par le biais d'un accord, qui sont sous-tendues par des accords multilatéraux, par exemple: accords entre gouvernement ou autorités forestières d'une part, et communautés rurales ou groupes d'utilisateurs d'autre part; accords entre gouvernement ou autorités forestières, communautés rurales ou groupes d'utilisateurs, et secteur privé.

Dans le cadre de ce concept, la gestion participative est certes considérée comme un facteur clé de la réussite de la gestion durable des ressources forestières, mais dans le cas de la foresterie pour le développement rural, le développement rural est l'objectif prioritaire.

### Les années 1990

Si le changement d'orientation dans la foresterie s'enlise dans une dichotomie entre la gestion classique de la forêt d'une part, et les épisodes isolés de la foresterie sociale d'autre part, sa contribution en tant que catalyseur d'une amélioration plus générale de la gestion des ressources forestières restera insignifiante.

Pour garantir un impact important sur les structures et institutions de gestion et sur la région forestière elle-même, il faut nécessairement renoncer aux solutions isolées, et opter pour une approche pluraliste de la gestion de la forêt, dans laquelle le potentiel de supervision et de gestion existant en dehors du secteur privé, est exploité efficacement, intégralement et de façon permanente.

Pour connaître le degré d'institutionnalisation nécessaire pour bénéficier sensiblement du potentiel de la foresterie sociale, il convient de revenir au cadre propice à un tel changement en termes de politiques forestières et de dispositions législatives (forêts, terres, financement, droit administratif), d'environnement économique, etc., ce qui balise le chemin pour l'entrée en scène d'autres acteurs.

En réalité, le champ d'application de la gestion participative des ressources forestières reste limité. Même lorsqu'il s'agit déjà d'un objectif déclaré, il est nécessaire de créer un environnement favorable pour l'éclosion de capacités de gestion autres que celles du secteur public. Un dialogue entre participants sur la redistribution des responsabilités de gestion et des droits sur les ressources forestières, de même que sur la création d'un cadre approprié, est donc d'une grande importance à la fois pour le présent et l'avenir immédiat.

### Que signifie «social» dans foresterie sociale?

Si l'on pose à nouveau la question de savoir – au vu de ce qui précède – ce que signifie la foresterie «sociale», on se rend clairement compte qu'elle présente plusieurs dimensions «sociales». Selon une récente étude sur l'impact et les approches des projets de coopération technique destinés à soutenir la gestion communautaire de la forêt en Afrique, en Asie et en Amérique latine, ces «dimensions» se retrouvent dans tous les projets du genre, bien qu'à des degrés divers et avec des objectifs concrets différents.

- La foresterie «sociale» est «sociale» en ce sens qu'elle cherche à promouvoir le développement local à partir des ressources forestières, et s'intéresse à la viabilité sociale dans le cadre de la gestion écologique durable de la forêt:
  - par le biais de la participation directe des populations rurales environnantes à la production forestière;
  - par la prise en compte des intérêts des populations environnantes dans l'utilisation des ressources; et
  - par le renforcement des capacités (juridiques, économiques) des populations environnantes, ce qui favoriserait une exploitation de la terre, à la fois durable, et propice à la conservation des ressources forestières.



- La foresterie « sociale » est « sociale » en ce sens qu'elle est socialement intégrée; ainsi, des aspects importants liés aux ressources forestières et aux produits forestiers tels que:
  - le contrôle et la prise de décisions;
  - les mesures de gestion et de conservation;
  - le savoir-faire et les services;
  - l'investissement et le rendement;

sont intégralement ou partiellement transférés ou restitués à la société civile (ex. : les groupes d'utilisateurs, les institutions de gestion des ressources communautaires, les ONG, etc.), au lieu d'être concentrés entre les mains d'une institution étatique ou de compagnies privées. Le potentiel de gestion et les capacités de la société civile sont ainsi mobilisés.

La foresterie « sociale » est « sociale » en ce sens qu'elle a une configuration sociale: ainsi, elle est adaptable, dynamique, sensible au contexte et à l'environnement social. Les projets de foresterie sociale prennent des formes différentes selon l'environnement (politique, économique, culturel, écologique) et restent flexibles, en raison de la « créativité sociale » des groupes d'intérêts participants qui façonnent la gestion de la forêt. Par ailleurs, la viabilité sociale et l'intégration sociale telles que décrites ci-dessus ne sont envisageables que si la foresterie sociale se montre ouverte à l'émergence de nouveaux pôles d'intérêts, aux changements dans la pression pour l'exploitation, et aux modifications de cadre.

- Enfin, la foresterie « sociale » est « sociale » en ce sens qu'elle contribue elle-même au changement social:
  - la gestion participative de la forêt constitue un champ important d'application concrète des réformes (décentralisation, pluralisme institutionnel, etc.), dans le sens de la renégociation de l'autorité et des responsabilités, pour l'Etat et la société civile. Ainsi, les projets de foresterie sociale comprennent toujours une dimension politique. Ils peuvent fournir des incitations importantes pour une décentralisation efficace et profonde parce qu'ils introduisent « l'aspect décentralisation » de façon concrète par le biais d'une réorientation de la gestion des ressources. De plus, de tels projets peuvent apporter une contribution importante à la formulation d'une politique pragmatique et bénéficier des politiques qui en résultent;

- la foresterie sociale comprend toujours un volet de gestion des conflits et d'harmonisation des intérêts (entre utilisateurs des ressources, l'Etat, le secteur privé; entre les groupes d'utilisateurs), étant donné qu'elle résulte des négociations et des accords entre divers groupes d'intérêts dans le cadre d'un changement d'orientation, et qu'elle relance le processus de redistribution lié à l'accès et au contrôle des ressources;

- par ailleurs, la foresterie sociale contribue toujours au changement du paysage institutionnel de la société; ainsi, la participation à la gestion des ressources ne peut être efficace sur le plan écologique que si elle va de pair avec un processus de création ou de renforcement d'institutions et d'organismes de gestion;

- la foresterie sociale comporte toujours une dimension économique : la participation à la gestion des ressources forestières ne s'arrête pas à la forêt. Pour avoir un impact écologique positif, elle doit s'étendre aux lieux de vente et aux filières de production; en d'autres termes, les nouveaux gestionnaires doivent s'imposer comme une nouvelle force dans l'ensemble du système de gestion.

### **Risques et conséquences de la foresterie sociale et de la gestion communautaire de la forêt**

La foresterie « sociale » contribue à la prolifération des acteurs juridiques impliqués dans l'exploitation des ressources. Pour ne pas augmenter le risque de contribuer à une gestion non durable de la forêt, elle doit impliquer la conclusion d'accords de conservation et d'exploitation intégrant un engagement social de la part des parties prenantes, de même que des procédures et des instruments de contrôle fonctionnels.

L'une des principales conditions préalables à un tel engagement est que le mandat pour la gestion des ressources forestières ne doit pas uniquement être conféré: du sommet vers la base (de l'Etat vers la société civile), mais aussi de la base vers le sommet, c'est-à-dire des utilisateurs des ressources vers « leurs » organismes ou institutions de gestion.

Si ce mandat « de la base vers le sommet » n'est pas donné, ces institutions ne pourront pas remplir leur rôle et resteront inefficaces dans la réglementation et le

contrôle de l'exploitation des ressources. L'« octroi d'un mandat » n'est pas nécessairement fondé sur les modèles de légitimation courants dans la culture occidentale (par exemple: l'« élection démocratique » d'un « comité de gestion ») mais plutôt sur tout type de légitimation qui intègre la culture des utilisateurs des ressources. Deux aspects méritent une attention particulière:

- premièrement, le potentiel du système juridique informel dans l'exploitation des ressources: selon le contexte culturel, les systèmes juridiques informels tels que le régime traditionnel peuvent constituer un excellent critère de légitimation et d'intégration sociale des organismes de gestion;
- deuxièmement, des concepts clés bien connus tels que la participation, l'orientation du processus et le contrôle de l'impact, prennent une importance particulière pendant la préparation de l'engagement social, dans la responsabilité juridique et la supervision des accords de gestion, et apportent une contribution décisive (voir ci-dessus).

## Une étude de la foresterie sociale et des projets de gestion communautaire de la forêt

Un examen des projets de coopération technique dans le cadre de la gestion communautaire de la forêt et de la foresterie sociale montre qu'ils apportent un soutien actif dans presque tous les domaines mentionnés ci-dessus:

- cadre;
- viabilité sociale et économique;
- gestion des conflits et amélioration de l'organisation.

Les projets peuvent être schématiquement classés en deux catégories selon leurs objectifs:

- 1 Les projets dont l'objectif prioritaire est la conservation de la forêt (et/ou la gestion durable) et qui encouragent la gestion participative en premier lieu comme un instrument de promotion d'une gestion durable.
- 2 Les projets qui encouragent la conservation de la forêt et la gestion durable des ressources forestières par la population, non pas comme un objectif isolé,

mais plutôt comme une contribution à l'amélioration des conditions de vie et à la stabilisation de la situation écologique dans les zones rurales.

Les deux catégories se recoupent tellement que la gestion participative est et doit être directement liée aux intérêts des parties prenantes : en tant qu'« instrument » de promotion de la gestion durable de la forêt, la gestion participative ne peut être efficace que si les investissements dans la gestion durable sont attrayants et au moins économiquement viables pour les participants grâce à leurs nombreux avantages. L'une des principales conditions pour que ces investissements soient « attrayants » est la garantie à long terme d'accès aux avantages.

Ainsi, les différences entre les projets des deux catégories se situent-elles avant tout au niveau des approches, c'est-à-dire qu'elles ont trait à l'importance des approches transsectorielles ou au rôle assigné à la promotion des sources de revenus non forestières.

De plus, dans le cas des projets, une série de suppositions quant à l'impact sont considérées – explicitement ou implicitement – comme des hypothèses de travail, et celles-ci sont d'une grande importance dans la réussite de chaque approche.

- Hypothèses concernant l'intérêt porté à l'exploitation durable:
  - si l'accès des populations locales aux ressources naturelles est garanti, celles-ci feront l'objet d'une utilisation durable par ces populations qui vont appliquer des méthodes d'exploitation de la terre propices à la conservation de la forêt;
  - la restitution des forêts publiques à la population suscite l'intérêt et l'engagement de celle-ci dans la conservation de la forêt et la gestion durable;
  - la participation active de la population à la gestion des forêts publiques accroît la viabilité de l'exploitation .
- Hypothèses concernant la conservation et la capacité de gestion:
  - lorsque les populations environnantes participent à la gestion des forêts, elles investissent activement dans sa conservation;
  - la conservation et la capacité de gestion seront améliorées grâce à l'intervention des acteurs non

gouvernementaux (les populations environnantes);

- Hypothèse concernant la viabilité des mesures de reboisement:
  - la privatisation accroît la viabilité des mesures de reboisement .
- Hypothèse concernant la réduction de la pression pour l'exploitation:
  - l'augmentation des revenus dans les autres secteurs entraîne une réduction des revenus provenant de l'exploitation illégale ou non durable de la forêt.

L'analyse de ces hypothèses d'impact (implicites) de la foresterie « sociale » et de la gestion communautaire de la forêt par le biais des indicateurs, et/ou d'une documentation systématique sur l'expérience et les observations faites dans ce cadre, ne figure pas encore systématiquement dans tous les projets. Toutefois, une transition évidente vers un contrôle critique semble s'opérer en ce qui concerne l'impact économique de la participation à la gestion de la forêt: les hypothèses positives hâtives sont devenues rares. De plus en plus souvent, les projets évaluent systématiquement l'impact en termes de viabilité économique, et l'on a de plus en plus recours aux indicateurs financiers et économiques.

Les trois thèmes suivants ont été reconnus comme des thèmes à problèmes pour les projets d'appui à la foresterie « sociale » et la gestion communautaire des forêts.

### **Thème 1 Travail dans un cadre politique et juridique défavorable**

La majorité des projets participatifs sont conçus dans des sociétés où la politique et la législation forestières dépendent de l'Etat. Même lorsque les dispositions politiques et législatives ont été réorientées en vue d'une plus grande participation, elles n'ont généralement pas encore été appliquées, ou commencent tout juste à l'être. L'application de telles dispositions n'est souvent pas en phase avec les intérêts de groupes particuliers ou d'agents d'application, et s'oppose dans tous les cas à la définition classique des rôles des autorités forestières et des populations, ainsi que des relations qu'entretiennent ces deux groupes.

L'importance de cette réalité est souvent sous-estimée dans la planification des projets et la « programmation temporelle » en ce sens que:

- trop peu d'éclaircissements sont donnés sur le cadre politique et législatif, et le problème n'est pas véritablement abordé;
- concernant les approches adoptées, le consentement de l'administration forestière et sa disponibilité quant à leur application, sont surestimés avec optimisme;
- les objectifs fixés sont par conséquent démesurément ambitieux;
- les conditionnalités pour l'assistance des bailleurs de fonds sont souvent l'objet d'une définition strictement formelle (« faire du projet un projet pilote », « changer le cadre juridique »), et n'intègrent pas d'indicateurs « flexibles » pour baliser le chemin.

Il existe toutefois en Afrique et en Amérique latine des exemples très réussis d'adaptation face à une politique forestière et à un cadre législatif défavorables. Les projets d'appui à la foresterie « sociale » et la gestion communautaire de la forêt ont permis de concevoir un cadre et d'apporter une contribution importante à son changement ou à son adaptation.

Plusieurs facteurs de succès ont émergé dans la foulée. Il est évident que ces facteurs ne constituent pas une mosaïque d'éléments isolés les uns des autres, et qu'on peut tout à loisir sortir de leurs contextes respectifs pour les appliquer ailleurs. Ils donnent toutefois une idée du type d'orientation que les projets ont adopté, et des conséquences possibles de ces orientations sur la planification et le suivi de projets intégrant la logique « cadre - condition - impact ». Les facteurs de réussite qui méritent d'être mentionnés dans ce contexte sont les suivants:

- l'établissement d'un lien étroit entre les leçons apprises sur le terrain (activités de terrain) et le contenu de la consultation politique;
- une stratégie de facilitation susceptible d'intégrer les groupes d'intérêts concernés et les personnes clés, et d'en faire des acteurs dans la recherche, l'application et le suivi des solutions: le projet en tant que « facilitateur » intéressé, et non comme tentative d'établir une certaine position; une procédure de soutien au processus et non une procédure préprogrammée;



- une diversification des partenaires dans l'application (coopération des ONG, etc.), non pas pour affronter le partenaire qu'est le gouvernement mais plutôt pour le soutenir, c'est-à-dire intégrer le mandat et à la responsabilité de l'Etat, y faire appel et s'y référer systématiquement;
- une adhésion systématique aux accords de projet et aux accords gouvernementaux;
- une coopération sous-tendue par les indicateurs «souples» et «multiplicateurs», c'est-à-dire par les biais d'indicateurs qui:
  - d'un côté, favorisent une approche constructive et une évaluation des progrès de la coopération, qui vont au-delà de l'aspect strictement formel des changements juridiques; et
  - de l'autre côté, nécessitent une sécurité multiple, avec des accords contraignants et multilatéraux à divers niveaux sur le plan horizontal et vertical: par exemple, plusieurs niveaux de hiérarchie, d'administration locale centralisée ou décentralisée, de responsabilité et de services techniques, des partenaires de plusieurs secteurs (secteur privé, ONG, OG); etc.
  - enfin, la prise en compte du fait que «la foresterie sociale doit être un succès dès le départ»; par exemple, les approches pilotes doivent être concentrées dans des lieux où la probabilité qu'elles réussissent est relativement élevée, ce succès étant lié à l'évaluation correspondante de l'impact (positif).

## **Thème 2**

### **Participation et possibilité de participation dans des conditions non clairement définies**

La participation de la population à la gestion des ressources forestières implique bien plus qu'un simple transfert officiel des prérogatives de l'Etat et de la responsabilité publique en matière de gestion, aux populations. Tout aussi important est le processus par lequel ce transfert a lieu: il permet aux populations d'exploiter leurs nouvelles possibilités de participation qualifiée et d'assumer efficacement des fonctions de supervision sur la base de la formulation d'un mandat de gestion qui s'applique à la fois vers le haut et vers le bas. Il permet

également à l'Etat et à l'administration forestière publique de définir et d'assumer leur nouveau rôle et leurs responsabilités dans le cadre d'une gestion globale renouvelée. Il permet enfin aux tiers tels que les ONG et le secteur privé, de s'impliquer dans le processus grâce à des services, des intérêts et des responsabilités spécifiques.

Il apparaît souvent que la possibilité pour un projet, d'obtenir un soutien qualifié pour un tel processus, n'est pas clairement définie à cause d'un cadre juridique restrictif pour la gestion participative de la forêt, allant de pair avec l'inexistence d'un mandat explicite pour les «approches pilotes», en raison de l'absence d'un soutien réel pour les approches participatives de la part des décideurs et des organismes d'exécution compétents, etc. Il est donc difficile que ces projets se développent et mettent en œuvre des stratégies globales de soutien appropriées aux divers acteurs d'un tel processus.

## **Thème 3**

### **Viabilité économique et intégration de la gestion des ressources et des objectifs de développement**

Le problème de la viabilité économique de la foresterie «sociale», et de la compatibilité entre les objectifs de développement et les objectifs de gestion des ressources, demeure un autre grand défi pour les projets, notamment lorsque le potentiel économique des ressources forestières est limité ou ne porte des fruits que sur le long terme. Cette dernière hypothèse se vérifie dans un grand nombre de projets, dont la majorité est mise en œuvre dans des localités:

- qui connaissent de graves processus de dégradation;
- qui souffrent d'une pénurie de stocks à cause des concessions antérieures;
- où la gestion de l'Etat et la coopération pour le développement ont déjà clairement échoué.

Ainsi, très souvent, la réhabilitation des ressources forestières est l'objectif prioritaire de la foresterie participative, l'amortissement des coûts lui-même n'étant souvent au départ qu'un objectif secondaire. Il existe un problème étroitement lié au précédent, à savoir l'antagonisme entre

les objectifs de la réduction de la pauvreté et ceux de la conservation de la forêt. Ce n'est que dans un environnement particulièrement favorable, que la gestion participative de la forêt peut contribuer considérablement à l'amélioration des revenus. Très souvent, l'on débouche sur une concurrence entre les investissements dans la gestion durable de la forêt d'une part, et la nécessité de générer des revenus individuels ou de réaliser des investissements de «développement» d'autre part.

Toutefois – et cela est illustré par l'exemple de la Gambie (voir ci-dessous) – ce serait une erreur de réduire les retombées positives pour les participants, à des considérations exclusivement économiques et au seul impact immédiat des revenus. Les effets secondaires non quantifiables, c'est-à-dire sociaux, politiques, culturels, et indirectement bénéfiques – tels que la reprise du contrôle et du pouvoir de décision sur les ressources – et la garantie à long terme d'accès aux droits et aux produits, jouent un rôle tout aussi important dans les calculs des participants.

Dans plusieurs régions, la gestion des ressources forestières n'est de toute façon pas la préoccupation des «plus pauvres» et des «sans terre». Souvent, et c'est le cas dans plusieurs régions d'Afrique, elle peut se fonder sur un mandat dérivé de la propriété foncière traditionnelle. Par ailleurs, les produits et les avantages de la foresterie sociale n'ont pas un impact «local» général, mais plutôt un effet sur des groupes spécifiques. L'intégration de groupes d'intérêts divers et souvent conflictuels (par exemple: les intérêts des immigrés dans l'exploitation), ainsi que le problème de l'équilibre entre les intérêts de groupes particuliers et l'exploitation par la population tout entière, constituent ainsi pour nombre de projets un important facteur de viabilité (socio-) économique.

A la suite de cette analyse de chaque thème à problèmes dans les projets de foresterie sociale, nous concluons par l'exemple d'un pays qui illustre plus concrètement la question des impacts.



## Exemple concret: l'impact de la gestion de la forêt par les communautés en Gambie

La Gambie, petit Etat de l'Afrique de l'Ouest, se situe dans la zone écologique tampon à la lisière du Sahel. Les ressources forestières sèches que ce pays possède encore sont elles-mêmes menacées par une dégradation massive. A cause du succès tout juste partiel des approches précédentes, le concept de gestion communautaire des ressources forestières naturelles est devenu un aspect essentiel de la politique nationale («concept gambien de gestion de la forêt»). Cette évolution s'est accompagnée de mutations complètes dans la politique forestière et le cadre institutionnel et législatif, et le concept et son application se sont pour l'essentiel enracinés au niveau national.

Etant donné la superficie de la Gambie (11 295 km<sup>2</sup>), l'intégration de nouvelles régions du pays (si petites soient-elles en valeurs absolues), à un processus de gestion communautaire efficace, a une grande influence sur la gestion globale de la forêt, avec des conséquences sur le prix des produits forestiers, sur les structures de commercialisation, sur les attitudes des utilisateurs et des consommateurs, etc. De même, les conditions locales spécifiques contribuent à plusieurs égards à l'existence d'un environnement propice au développement et à l'institutionnalisation de la foresterie sociale, et favorisent l'évolution relativement rapide d'impacts vérifiables. L'appareil administratif est plutôt réduit et facile à comprendre, et les modes de communication, autant que les canaux de prise de décisions peuvent dans la plupart des cas être assimilés à ceux d'un «environnement bien décentralisé». La situation écologique des diverses régions du pays est relativement homogène. On peut en dire autant de l'environnement culturel qui entoure l'utilisation de la forêt et de la terre.

Sans entrer dans les détails sur ces points, nous allons faire quelques remarques sur les tendances d'impact enregistrées sur le terrain avec la naissance du concept de gestion communautaire de la forêt. Ces remarques sont le fruit d'un voyage d'étude d'un mois effectué en novembre 1998. L'objectif n'est pas de dresser un catalogue quantitatif «d'indicateurs» des impacts, mais plutôt de présenter une rétrospective préliminaire d'ensemble

des impacts selon l'optique des participants et des non participants, afin de montrer les nombreux niveaux d'impacts, de même que les principales tendances dans ce domaine.

## Impacts et tendances des impacts

### Cadre de la gestion des ressources forestières

- Grâce à sa politique forestière et au cadre juridique qu'elle a mis en place, la Gambie a créé un environnement particulièrement favorable pour la gestion participative de la forêt.

### Conservation de la forêt nationale et capacité de gestion

- En vertu de l'instrument intitulé «accords de gestion avec les communautés» (Accord préliminaire de gestion communautaire de la forêt [PCFMA]), et Accord de gestion communautaire de la forêt (CFMA), près de 16 000 ha supplémentaires de forêt ont été placés sous gestion ou sous conservation<sup>6</sup>. Ici, l'instrument de gestion le plus important est la prévention des incendies; la principale incitation pour les communautés est de regagner et garantir leur contrôle à long terme sur les ressources forestières qui les entourent par rapport à l'Etat et aux utilisateurs extérieurs.
- En plus des impacts de la protection directe et de la réhabilitation sur les communautés forestières elles-mêmes, les impacts de la protection indirecte sont observés dans la forêt et la brousse environnantes qui, classées réserves de forêts domaniales, n'avaient jamais fait l'objet ni d'une gestion active quant à leurs ressources forestières, ni d'autres mesures de protection. Le résultat en a été une baisse considérable de la fréquence et de l'intensité générales des feux de brousse depuis 1995.
- Le transfert des responsabilités de gestion aux communautés locales a favorisé la diversification des institutions de gestion. Il met l'accent sur le potentiel local existant en matière de contrôle et de gestion de l'utilisation des ressources (par exemple, sur la base

de la conservation traditionnelle de la terre) et contribue à le développer. A la suite de la création de deux associations de forêts communautaires, des organismes de moindre importance ont commencé à voir le jour, avec un potentiel moyen leur permettant de jouer un rôle dans le suivi, la gestion des conflits et les services consultatifs.

- Dans le cadre de la formulation du concept gambien de gestion de la forêt, dans lequel la gestion communautaire de la forêt est un élément essentiel, une nouvelle définition des fonctions des zones classées comme parcs forestiers est apparue: on est ainsi passé des parcs forestiers comme «réserves publiques» à la notion de centres de recherche et de formation en foresterie appliquée (cas des organisations de foresterie communautaire dans les villages).
- En ce qui concerne l'administration forestière elle-même, sa gamme de services a aussi connu une extension à la suite de la redéfinition de son rôle et de ses fonctions. En plus des responsabilités territoriales et de suivi, les services consultatifs dans la gestion des forêts communautaires constituent une nouvelle fonction clé pour les autorités forestières. Soutenus par le projet, les services consultatifs non forestiers sont rendus ici en coopération avec les ONG.

### Impact sur les ressources

- La prévention des incendies ne constitue pas seulement un instrument de protection *stricto sensu*, mais aussi un important instrument de réhabilitation de la forêt, étant donné qu'elle détermine le degré du potentiel de régénération de la forêt sèche. La régénération naturelle est maintenue et promue, et elle entraîne, après une période relativement courte, une amélioration manifeste de l'état de la forêt et une baisse de la vulnérabilité aux incendies, de même que l'augmentation du nombre d'essences présentant un intérêt économique.



6. Par opposition à près de 12 000 ha de forêt gérés effectivement par l'Etat (chiffres de 1998).

## **Impacts économiques**

### *Au plan macro-économique*

- Au fur et à mesure qu'augmente le pourcentage de ressources forestières soumises à un contrôle effectif, la valeur économique de ces ressources augmente également. Dans le passé, les frais des négociants dans la commercialisation des produits forestiers, notamment le bois de feu, se limitaient essentiellement aux frais d'exploitation et de transport, ou «dépenses», l'accès à la ressource elle-même étant *de facto* presque gratuit. Un changement a eu lieu à ce niveau : dans les régions relativement proches des centres urbains (Banjul et Serrekunda) et caractérisées par une forte densité de forêts communautaires, les négociants qui commercialisent le bois mort doivent aujourd'hui, pour la première fois, s'adresser aux villages ayant des forêts communautaires et payer l'accès à cette ressource.<sup>7</sup>
- Le recul de la tendance à sous-estimer l'importance économique de la ressource et son corollaire, l'augmentation de la production locale, contribuent à la revalorisation du rôle des zones rurales dans l'approvisionnement en ressources et produits forestiers.
- La réduction des pertes causées par les incendies permet l'exploitation économique accrue du rendement potentiel des ressources forestières existantes; ainsi notamment de l'utilisation du bois de chauffe et du pâturage forestier (pâturage forestier pendant toute l'année, utilisation de brindilles).
- A long terme, l'augmentation de la valeur des ressources, combinée avec la garantie à long terme des droits d'exploitation (titres de propriété), constitue une incitation importante pour l'investissement dans la gestion des ressources forestières et dans les produits forestiers.

### *Au plan micro-économique*

- Au niveau local et, par le biais des impacts indirects de la conservation, au niveau régional, les forêts

communautaires contribuent à la stabilisation des ressources pour diverses activités de subsistance: pâturage forestier tout au long de l'année, utilisation des brindilles comme combustible à la fois pour les besoins domestiques et de plus en plus, dans les régions où cela est permis, comme nouvelle source de revenus pour les femmes.

- Les forêts communautaires ont favorisé l'émergence de nouvelles sources de revenus dans des domaines connexes (comme la création de pépinières privées).
- Les forêts communautaires favorisent la création de nouvelles structures de commercialisation et sources de revenus à travers de nouveaux groupes d'intérêts (les femmes en particulier, comme il a été mentionné).

### **Mode d'exploitation des ressources**

- La foresterie, en tant que mode d'exploitation de la terre, offre pour la première fois aux populations rurales des revenus monétaires, ce qui est en fait désormais un concurrent des autres formes d'exploitation de la terre.
- On a observé chez les utilisateurs des ressources, un penchant accru pour une gestion sous-tendue par les investissements, par rapport à une gestion orientée vers les ventes; ils se sont également montrés de plus en plus favorables à l'investissement dans la protection des ressources (brûlis contrôlé; mobilisation en vue de la lutte contre les incendies).
- Les participants ont non seulement davantage pris conscience de la valeur de ces ressources, mais ils ont également renforcé leur sentiment d'appropriation de la forêt.

### **Autres impacts sociaux**

Le dialogue et des liens de coopération ont été établis entre les utilisateurs des ressources et les services de l'Etat, et l'administration forestière met de plus en plus de mécanismes de consultation et autres services, à la disposition de la population.

7. Pour le consommateur, l'augmentation du prix du bois de chauffe est compensée par le recours aux brindilles qui sont moins coûteuses. Celles-ci ont commencé à être utilisées comme combustible après l'amélioration de la prévention contre les incendies.

Bien entendu, certains impacts peuvent être négatifs:

- Une renégociation des droits et de la réglementation a été engagée par rapport à l'accès aux ressources forestières et à leur contrôle; une renégociation des structures de propriété a également été lancée, ce qui augmente les risques de conflits et les conflits eux-mêmes. Par ailleurs, les problèmes d'accès à moyen terme de groupes d'individus aux avantages et aux produits n'ont, à ce jour, pour la plupart d'entre eux, pas été clarifiés.
- Le déplacement de certains groupes d'utilisateurs a commencé. Il conduit à un transfert de la pression de l'exploitation vers des régions où n'existe pas de gestion effective.
- Le volume de travail des groupes d'individus a augmenté en raison de la concurrence saisonnière croissante entre l'agriculture et la gestion de la forêt pour recruter la main-d'œuvre.

Toutefois, un retour sur les diverses dimensions «sociales» de la foresterie «sociale» permet de se

rendre compte que ces impacts «critiques» semblent faire «naturellement» partie du processus de mise en place de structures de gestion pluraliste de la forêt. Aussi devront-elles être contrôlées, et pourraient-elles constituer un autre défi pour la créativité sociale des personnes impliquées dans ce processus.

## Références

---

**Arnold, J.E.M.** 1991. Foresterie communautaire: un examen de dix ans d'activité. Note sur la foresterie communautaire 7. Rome.

**Clément, J.** 1997. The development of ideas and programmes for tropical forestry since 1946. *Bois et forêts des tropiques*.

**Weber, H.** 1927. Forstgeschichte, Forstliche Rechtskunde, Forstpolitik. *Handbuch der Forstwissenschaft*, Vol. 4. Tübingen.

---