ISSN 0258-6150

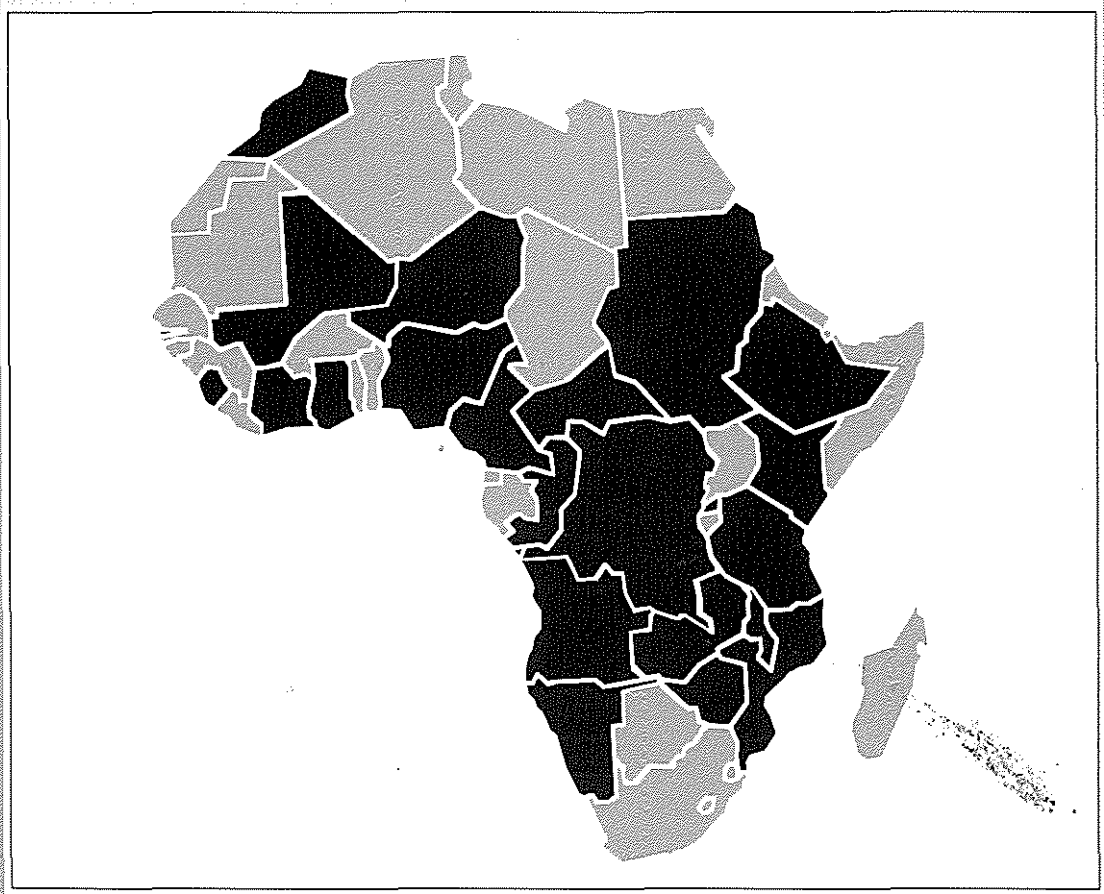
FAO
FORESTRY
PAPER

ÉTUDE FAO
FORÊTS

132

# Forestry policies of selected countries in Africa

# Politiques forestières d'un certain nombre de pays d'Afrique

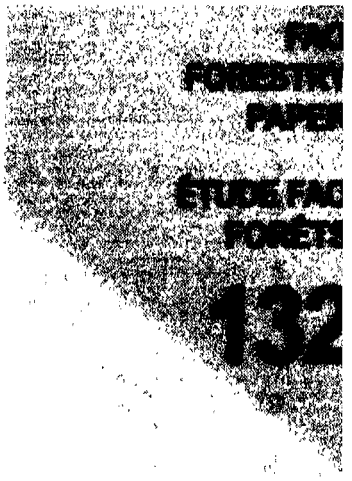


Food and Agriculture Organization of the United Nations

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

# Forestry policies of selected countries in Africa

# Politiques forestières d'un certain nombre de pays d'Afrique



Food and Agriculture Organization of the United Nations

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FAO FIAT PANIS

Reprinted/Réimpression 1999

The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites

M-30
ISBN 92-5-003925-5

All rights reserved No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying or otherwise, without the prior permission of the copyright owner Applications for such permission, with a statement of the purpose and extent of the reproduction, should be addressed to the Director, Information Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy

Tous droits réservés Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur Toute demande d'autorisation devra être adressée au Directeur de la Division de l'information, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, et comporter des indications précises relatives à l'objet et à l'étendue de la reproduction

© FAO 1996

Table of contents
Table des matières

Foreword . . . . . 1
Avant-propos . . . . . 3

PART I: Report of the Expert Consultation . . . . . 5
PREMIERE PARTIE: Rapport de la Consultation d'experts . . . . . 5

Report of the Expert Consultation . . . . . 7
Rapport de la Consultation d'experts . . . . . 19

Agenda/Timetable . . . . . 33
Ordre du jour/Emploi du temps . . . . . 35

List of Participants . . . . . 37
Liste des participants . . . . . 37

PART II: Discussion papers . . . . . 41
DEUXIEME PARTIE: Documents de travail . . . . . 41

Summary of National Reports on African Forestry Policy . . . . . 43
Synthèse des rapports nationaux sur les politiques forestières en Afrique . . . . . 59

Summary and comments of national reports on forestry policies in Africa . . . . . 77

Some socio-economic issues in forestry policy formulation and implementation in Sub-Sahara Africa . . . . . 99
Quelques aspects socio-économiques de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques forestières en Afrique subsaharienne . . . . . 117

Traditional forestry: An historical and environmental perspective . . . . . 137
Analyse historique et environnementale de la foresterie traditionnelle . . . . . 149

Recent evolution of forestry legislations in Africa . . . . . 163
Evolution récente des législations forestières en Afrique . . . . . 185

PART III: National Reports . . . . . 209
TROISIEME PARTIE: Rapports nationaux

National Report on the Forestry Policy of Cameroon . . . . . 211
Rapport sur la politique forestière en République centrafricaine . . . . . 223
Rapport sur la politique forestière au Congo . . . . . 245
Rapport sur la politique forestière en Côte d'Ivoire . . . . . 259
National Report on the Forestry Policy of Ghana . . . . . 283
National Report on the Forestry Policy of Kenya . . . . . 303
National Report on the Forestry Policy of Malawi . . . . . 321
Rapport sur la politique forestière au Mali . . . . . 343
Rapport sur la politique forestiere au Maroc . . . . . 361
National Report on the Forestry Policy of Mozambique . . . . . 389
National Report on the Forestry Policy of Namibia . . . . . 403
Rapport sur la politique forestière au Niger . . . . . 427
National Report on the Forestry Policy of Nigeria . . . . . 439
Rapport sur la politique forestière au Rwanda . . . . . 445

National Report on the Forestry Policy of Sudan . . . . . 465
National Report on the Forestry Policy of Tanzania . . . . . 483
Rapport sur la politique forestière au Zaïre . . . . . 507
National Report on the Forestry Policy of Zambia . . . . . 527
National Report on the Forestry Policy of Zimbabwe . . . . . 547

## *FOREWORD*

Forests contribute significantly to satisfying the needs of African people for fuel, food, medicines, fodder, spiritual fulfilment, shelter and income, especially in rural areas. They constitute a major renewable economic resource for the continuous supply of marketable products and public services indispensable to present and future generations. They contribute to the sustainability of development in a stable and productive environment. However, an area of 4.1 million hectares is being deforested annually in Africa.

Concern about the state of forests resulted in the adoption by UNCED in 1992 of Agenda 21 Chapter 11 "Combating deforestation" and the Forest Principles which recognize major weaknesses in the policies, methods and mechanisms adopted to support and develop the multiple roles and functions of forests. They call for more effective measures and approaches at national level to improve and harmonise policy formulation and implementation and for international support to facilitate the implementation of national policies aimed at the conservation, management and sustainable utilization of forests and trees in the developing countries.

In this context it is important to understand the current status of forest policies in Africa and their role in fostering a fuller contribution of forestry to sustainable development in this region. With this objective, a regional study of forestry policies in Africa was launched by the FAO Forestry Policy and Planning Division in collaboration with the African Development Bank and the Center for International Forestry Research (CIFOR). The regional study builds upon an analysis of forestry policies in a number of selected countries representative of the main prevailing situations in the region: Cameroon, the Central African Republic, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Morocco, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Sudan, Tanzania, Zaire, Zambia, and Zimbabwe and through desk studies on Ethiopia, Gambia and Sierra Leone (the reports are not included in this document). Country reports were prepared by national experts building on national forestry action programmes and other forestry sector reviews which have promoted or are promoting relevant and substantial modifications in forestry policies and strategies. National reports were analysed and discussion papers were prepared as a basis for an Expert Consultation.

A Regional Expert Consultation on Forestry Policies in Africa was held in Accra, Ghana in October 1995. Experts from African countries shared information and experiences on policy formulation and implementation, analysed the key policy issues confronting forestry in selected countries of the region, discussed the ways individual countries respond to these issues and adapt their forestry policies and suggested orientations for national and international actions in support of appropriate policies for sustainable development.

This bilingual publication is divided into three sections. The first presents the report of the consultation, including the main conclusions of the three working groups; the second presents the discussion papers in English and French; and the third part contains edited versions of all the above-mentioned national reports provided by the participants in their original language.

It is hoped that this document will provide useful information and a basis for stimulating regional cooperation and international support which contribute meaningfully to national capacity building in the critical aspects of policy formulation, implementation and adaptation.

David A. Harcharik
Assistant Director-General
Forestry Department

## *AVANT-PROPOS*

Les forêts contribuent de manière cruciale, notamment en zone rurale, à satisfaire les besoins des populations africaines en combustible, aliments, médicaments, fourrage, à leur fournir abris et revenus, et à accroître leur bien-être spirituel. Elles représentent une importante ressource économique renouvelable en assurant l'approvisionnement continu en produits commercialisables et services publics indispensables aux générations présentes et futures. Elles contribuent à rendre durable le développement dans un environnement stable et productif. Cependant, malgré ces avantages, une superficie de 4,1 millions d'hectares est déboisée chaque année en Afrique.

L'intérêt porté à l'état des forêts a conduit en 1992 à l'adoption par la CNUED du programme Action 21, dont le chapitre 11 "Combattre la déforestation" et les principes forestiers mettent en évidence les principales faiblesses des politiques, méthodes et mécanismes utilisés jusqu'à présent pour appuyer et développer les multiples rôles et fonctions de la forêt. Ces textes préconisent, d'une part, la prise de mesures et approches plus efficaces au niveau national pour améliorer et harmoniser la formulation et la mise en oeuvre des politiques et, de l'autre, l'appui international pour faciliter l'application de politiques nationales visant la conservation, l'aménagement et l'exploitation durable des forêts et des arbres dans les pays en développement.

Dans ce contexte, il est important de connaître la situation actuelle des politiques forestières en Afrique et du rôle qu'elles peuvent jouer aux fins de stimuler une contribution plus complète de la foresterie au développement durable dans cette région. Compte tenu de cet objectif, la Division des politiques et de la planification forestières de la FAO a entrepris une étude régionale des politiques forestières en Afrique en collaboration avec la Banque de développement africaine (BAfD) et le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR). L'étude régionale se fonde sur une analyse des politiques forestières dans un certain nombre de pays choisis, représentatifs des situations qui règnent dans la région: Angola, Cameroun, République centrafricaine, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Zaïre, Zambie et Zimbabwe, et sur des études théoriques concernant l'Ethiopie, la Gambie et la Sierra Leone (les rapports ne sont pas inclus dans ce document). Les rapports des pays ont été préparés par des experts nationaux à partir de programmes d'action forestiers nationaux et d'autres études du secteur forestier qui encouragent l'introduction de modifications fondamentales dans les politiques et stratégies forestières. Les rapports nationaux ont été analysés et des documents de travail préparés comme base d'une Consultation d'experts.

Une Consultation régionale d'experts sur les politiques forestières en Afrique s'est tenue à Accra, Ghana, en octobre 1995. Des experts de pays africains ont échangé des informations et expériences sur la formulation et la mise en oeuvre de politiques, analysé les problèmes clés auxquels se heurte le secteur forestier dans des pays désignés de la région, examiné les moyens qu'ont les différents pays de faire face à ces problèmes et d'adapter en conséquence leurs politiques forestières et proposé des mesures aux niveaux national et international à l'appui de politiques qui favorisent le développement durable.

Cette publication bilingue est divisée en trois parties. La première présente le rapport de la Consultation d'experts, ainsi que les principales conclusions des trois Groupes de travail; la deuxième contient les documents de travail en anglais et en français; quant à la troisième, elle est composée des versions révisées de tous les rapports nationaux, dans leur langue originale, mentionnés ci-dessus et préparés par les participants.

Nous souhaitons que ce document puisse fournir des informations utiles et servir à stimuler la coopération régionale et l'appui international, qui contribuent de façon valable à renforcer les capacités nationales en matière de formulation, mise en oeuvre et adaptation des politiques.

David A. Harcharik
Sous-Directeur général
Département des forêts

# PART I

# PREMIERE PARTIE

## *EXPERT CONSULTATION ON FORESTRY POLICIES IN AFRICA*

The Expert Consultation on Forestry Policies in Africa, organized by FAO in cooperation with the African Development Bank (AfDB) and the Centre for International Forestry Research, (CIFOR), was a major interactive step in the regional study of forestry policies in the region launched in 1994-95 by the Forestry Department of FAO.

The regional study builds upon an analysis of the forestry policies of a number of selected countries representative of the main prevailing situations from all over the Region: Cameroon, the Central African Republic, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Morocco, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Sudan, Tanzania, Zaire, Zambia and Zimbabwe. In many countries the national report was linked to the National Forestry Action Programme and other forestry sector reviews which have promoted or are promoting relevant and substantial modifications and reforms in forestry policies and strategies in the region.

The Expert Consultation was held at the FAO Regional Office for Africa in Accra, Ghana, from 2 to 6 October 1995. Its main objectives were:

- to enable experts from African countries to share information and experiences in relation to policy formulation and implementation;
- to analyze the key policy issues confronting forestry in selected countries of the region;
- to discuss ways individual countries respond to these issues and adapt their forestry policies; and
- to suggest orientations for national and international actions in support to the development of appropriate policies for sustainable forestry development.

The opening ceremony was presided by Mr. B.F. Dada, Assistant Director-General and FAO Regional Representative for Africa, Mr. E.O. Nsenkyire, Representant of the Ministry for Lands and Forestry and Acting Chief Conservator of Forest for Ghana, and Mr. M.R. de Montalembert, Director of the Forestry Planning and Policy Division of the FAO Forestry Department.

Mr. Dada, in the name of the FAO Director-General and of the Regional Office, welcomed the participants and informed about the new organizational policy of the Director-General to decentralize at regional and sub-regional levels some of the Organization's functions and operations to reinforce and make more effective its technical and advisory services to the member countries. He also exhorted the African experts participating in the Consultation to come out with bold and clear guidelines that would streamline and enhance the development and management of the forestry sector in Africa.

Mr. de Montalembert briefly highlighted some of the main issues that characterize the current African situation and its impacts on the forestry sector, reminded the participants about the Consultation's main objectives and put to their consideration some major questions coming from the national reports and the discussion papers that deserve their careful and special attention and analysis, such as:

- the state of forest resources in the region and the growing demands put on them;
- the experiences met by foresters in ensuring the effectiveness of policies, strategies and institutions;
- the orientation and priorities for forestry policy developments;

- the recommendations to address to governments and other partners for technical assistance, training and research in support to the formation and implementation of efficient forestry policies.

Finally, he expressed FAO's appreciation to the African Development Bank and to CIFOR for their cooperation and involvement in this activity.

Mr. Nsenkyire informed the participants on recent developments of the forestry policy in Ghana and on the efforts the country is making to manage its forests to meet the objectives for conservation and sustainable development. He highlighted a number of challenges that have to be faced in the near future to achieve these objectives. He noted the FAO designation as task manager in the implementation of forestry and forest related recommendations of Agenda 21 in the context of the United Nations Conference on Environment and Development. He concluded by expressing the hope that together the African experts would overcome some of the problems affecting the utilization and management of the forest resources.

Before entering into the presentation and discussion of the Consultation's discussion papers, the participants elected the following members of the bureau of the Consultation:

| | | |
|---|---|---|
| Chairman | : | Mr. E.O. Nsenkyire (Ghana) |
| Vice-Chairman | : | Mr. M. Goumandakoye (Niger) |
| Rapporteurs | : | Mr. J. Francois (Ghana) |
| | : | Mr. O.B. Zida (Burkina Faso) |

The discussion papers prepared to guide and stimulate debate and the work of the plenary sessions and of the working groups were the following:

- "Summary and comments of national reports on forestry policies in Africa" two papers prepared by:
  - * Mr. M. Goumandakoye, covering Cameroon, the Central African Republic, Congo, Ethiopia, Gambia, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Tanzania, Zaire and Zimbabwe;
  - * Mr. I. Westergren, covering Côte d'Ivoire, Malawi, Morocco, Namibia, Sudan and Zambia;
- "Some socio-economic issues in forestry policy formulation and implementation in Sub-Sahara Africa", prepared by Mr. G.S.Kowero;
- "Traditional Forestry: an historical and environmental perspective", prepared by Mrs. Wangari Maathai;
- "Recent evolutions of Forestry Legislations in Africa", prepared by Mr. Christian du Saussay.

In presenting his paper, Mr. Goumandakoye summarized the main features arising from national reports ranging from the equatorial tropical potential of a country like Zaire to the Sahelian spareness of a country like Niger. Due consideration was given to the ecological, political, economic, sociological and technological realities of each country, all aspects that have influenced the general and specific objectives assigned to the forestry sector and contributed to identify certain priority areas. National reports recognized the interdependence that exists between population, environment and development in all policies as well as the roles that rural communities and the private sector play in the preservation and promotion of natural resources.

The discordant notes of excessive control and technocratic planning, the discouragement of private investment in forestry, the separation of forest development from that of agriculture and animal production,

the marginalization of research, and the inadequate attention to capacity building were mentioned as obstacles that have to be overcome.

The process of forest policy formulation was examined drawing on a number of models as well as the interactions between forest policies and policies in other sectors.

Finally, several reasons for the forestry policy imperfections in impact were advanced. It is clearly the reaction to turn these disabilities around that could pave the way for the solution of present and future problems of the sector.

In his presentation, Mr. Westergren noted the decline of African forests continues in both size and quality despite the facts that existing policies address most aspects of forestry and that there has been a continuous updating of these policies in an effort to define the necessary actions to be taken to reverse forest degradation. It was recognized that partially the problem was due to the multidimensional and multisectoral character of forestry. Strategies applied outside the sector to address issues like poverty and improvement agriculture have also (positive or negative) impacts on forestry. Another part of the problem related to the sector itself that should shift the emphasis from policy formulation to implementation of strategies.

It is recognized also that the diverse conditions of Africa make necessary to narrow down and define specific polices for a larger number of problems areas like implementation of industrial projects, sustainable management of natural forests and forestry on land where the main activity is agriculture and/or animal husbandry.

Mr. Kowero presented a brief account from a socio-economic and policy point of view of some shortcomings arising from formulation and implementation of forestry policies in Sub-Sahara Africa. The main demands on the forestry sector in terms of improvement of welfare of local communities were briefly examined. The relevance of intersectoral linkages, and especially the influences of policies external to the sector on forestry development, like agriculture, livestock, water and wood energy, population and land, elements of structural adjustment programmes like trade liberalization, exchange rate and government expenditure reduction, were emphasized using examples from a number of countries. To alleviate these negative factors and to facilitate public and private investments in forestry a number of measures were proposed to enable the forestry sector to cope with the present difficult economic situation prevailing in the region.

Mrs. Maathai paper stressed the historical role of trees and forests for local communities before colonization and the role of colonialism with its rules to protect forests in order to meet the economic needs of central powers and of introducing new species supposedly of major value that the local ones. The analysis emphasized the environmental and social consequences of the policy on forestry and on the traditional perceptions and values of rural communities in relation to their forests. After providing her ideas on what should be a good and appropriate forestry policy and what should be the process to formulate it, she made a brief evaluation of current forestry policies in Africa. Finally, she analyzed the main constraints hindering environmental protection in the region and contributing to the misuse of the forest resources. She concluded with some recommendations to governments, the NGOs and to the international community.

## *WORKING GROUP DISCUSSIONS AND RECOMMENDATIONS*

### Scope and objectives of the working groups

The group of experts decided to establish working groups to discuss major problems and opportunities affecting forestry policy, to identify new developments and lesson learnt, the exogenous influences and intersectoral linkages, the role of national players (governments, private sector, NGOs, rural

communities, etc.) and to indicate priorities for action. Three groups were set up to deal each with one of the following topics:

- Main issues and process related to national forestry policy formulation and implementation.
- The socio-economic and environmental issues: their relevance to forest policy formulation and implementation.
- The legal and institutional aspects in the formulation and implementation of the forestry policy.

Summary of the general discussion of each group

**Group 1: Main issues and process related to national forestry policy formulation and implementation**

Among the main issues and problems that hamper forest policy formulation and implementation, the group identified growing population pressures on forests and forest lands, persisting poverty and continued dependence on forest, the lack of integrated land use policy which allow harmonization of competing demands, inappropriate forest management systems due to lack of adequate legislation and data on forest resources, inappropriate industrial and marketing development policies, outdated land tenure systems and centralized and bureaucratic management systems which did not permit other interest groups to participate in the forestry sector management.

Inappropriate norms and regulations, lack of consideration to the regional differences existing within a country, weakness of research activities targeted at local problems , markedly insufficient financial resources for the sector, are also contributing to the very scarce achievement of policy objectives. Furthermore the lack of understanding by senior policy makers and planners of the broad range of benefits provided by forests and trees lead to the marginalization of the forestry sector and to an inadequate realization of its full potential as a contributor to national sustainable development.

The group stressed that the process of democratization is currently permeating the region and leading to a more decentralized system of government; the efforts of many countries to promote a concerted analysis and planning of the environmental and forestry sectors through instruments like the National Forestry and Environmental Action Plans, Forestry Master Plans, Agriculture Development Plans; the growing national and international awareness of the role of forests in sustainable development; the important role of regional organizations like ECOWAS, SADC, ATO and others; and, finally the increasing number of African professional, technicians, researchers who have allowed development and appropriation of new available technologies. All these factors were identified by the group as important opportunities to reinforce the forestry sector and improve the basis to build up and develop sound forestry policies.

New developments and lessons learnt were reviewed. It was noted that the improvement of the information on the sector in particular in data collection and analysis concerning forest resources and their economic importance plays a major role in the formulation of polices and of sector plans. There is also increased awareness of the social dimension of forestry and in many countries participatory mechanisms are being established to allow a broad involvement of difference interest groups, especially of the rural communities. It results in better possibilities for partnership among them and the different economic sectors related to forestry, allowing the reconciliation of conflicting demands on land and resources. These new orientations benefit from increasing international and regional cooperation that is contributing with technical and financial support to the implementation of new more participatory forestry policies, to strengthen national and regional capacities and to facilitate technology transfer. However it was also noted with preoccupation that old and emerging factors continue to affect the evolution of the sector towards a better balance between its conservation and development role. Among the factors identified were the ambiguity of systems of land and tree tenure, and the lack of proper recognition of traditional access and use rights over

the resources, the macro-economic policies (fiscal, monetary, trade, income, etc.) imposed by the structural adjustment programmes which were launched without previous evaluation of their impacts on forestry. It was stressed that there needs to be still wider participation and empowerment of rural communities in the management of the forest resources and to overcome the communication problem put by the multilingual realities at regional and national levels which may constrain the dissemination of participatory approaches and the diffusion of information and full understanding of policies, legislation and programmes. The need that governments highlight in their political agenda the issues of forestry and environment was most emphasized.

The group underlined that the processes of policy formulation and implementation are affected by different types of influences on forestry, from social to economic and political character. Furthermore forestry activities are increasingly implemented in an interdependent context which makes it indispensable to integrate forestry with all other sectors directly or indirectly linked to it. It was also recognized that conversely there is a need for foresters to understand better how forest policies are influenced by the policies of other sectors and that it is necessary to establish mechanisms to ensure full intersectoral dialogue in forestry policy formulation and in harmonizing policies and strategies among all sectors related to forestry particularly in the framework or coherent land use development approach. Early dialogue among the many national and international groups involved in forestry was also considered essential in order to identify as much as possible the role each should play in these processes.

**Group 2: Socio-economic and environmental issues: their relevance to forest policy formulation and implementation**

Poverty alleviation, good governance, recognition of the environmental role of forestry and the indispensable link between development and the environment, were stated by this group as the key elements that should lead forestry policy formulation and implementation.

From these key elements the group identified the links between forestry and rural poverty, the full economic potential of forestry, environment and forestry, institutional arrangements and research and training as the most important aspects which need to be analyzed when formulating, revising or implementing forestry policies.

Contributing to poverty alleviation should be a major goal of forestry policies. It requires that their goals and objectives be defined considering the full range of development opportunities created within the sector that will contribute to this end. Among these the following were stressed: the participatory management of forest resources as a strategy for sustainable forest management and for improving the land use practices and the recognition of the total value of forest products and services, given prominence to non-wood forest products and to the indigenous technical knowledge often neglected and underestimated. This could revert many of the constraints imposed by poverty: high population growth rate, economic and political instability, poor resource base, inadequate awareness on environmental issues, lack of skills and local institutional support and changing in traditional values.

To support the full realization of the economic potential forestry policies must place new emphasis on "value added" to forest products, the development of local and regional markets and the diversification of the products used and commercialized, the privatization of forestry activities, and the operation of new mechanisms in marketing (auction in timber bidding, concessional arrangements, trading incentives and policies). The group strongly stated the need for a clear commitment to **good governance** as a prerequisite for political stability and only way to successfully achieve the national policy objectives.

In discussing the constraints to achieve these economic objectives the group stressed the poor and small local markets, the insufficient infrastructure and information systems on resources and investment

opportunities, unfavourable external markets, inappropriate macro-economic policies, the poor public investment policies and the current undervaluation and pricing of forest products.

The public appreciation of the importance and value of the environment, was recognized as indispensable to achieve sustainable development. The current broad recognition of the close linkages between environment and development and of the need for sound environment impact assessments were considered by the group as developments that contribute to highlight environmental concern in policy formulation and implementation. These new developments supported by the adequate recognition for the real value of forest resources, the adoption and implementation of environmentally sound and sustainable forestry practices, the exchange of environmental and natural resource baseline data and information within regions, a better cooperation between governments and informal institutions, and the implementation and adherence to global initiatives, will reinforce attention to the environment in national development. At the same time, it will revert constraints like: insensitive and/or ambiguous sectorial policies and practices, inadequate political commitments, physical limitations (i.e. aridity) and lack of baseline data.

Within the institutional issues the following were identified as positive developments:

- increasing recognition,
- adaptation and utilization of relevant traditional customary rights,
- institutional arrangements and indigenous technical knowledge,
- increasing involvement of the private sector and of other interested groups and the creation of stronger professional associations.

However, many of these opportunities are hampered by strong constraints like:

- inflexible sectoral policies,
- inadequate institutional and financial capacity,
- overcentralization of the forestry administration,
- conflicting or ambiguous regulations regarding authorities and responsibilities,
- institutional inability to deal with emerging trends (decentralization, conservation of biological diversity, participatory forest management, common property rights)
- weak intersectoral linkages.

Concerning research and training the group recognized that the low priority given to these aspects has inhibited ability to contribute to forestry development in most of Africa. It is necessary to make efficient use of initiatives from international research organizations like CIFOR and ICRAF, encourage problem solving research and reinforce regional and international collaboration in these fields. Among the relevant constraints were mentioned the inadequate articulation of research needs and priorities, unpredictable and unstable funding, inadequate trained and skilled research personnel, poor inter-institutional exchange of personnel and information (north-south and south-south), and weak linkages between research and extension.

**Group 3: Legal and institutional aspects in the formulation and implementation of the forestry policy**

In Africa the concept of institutions is primarily understood as encompassing **public administration and para-statal institutions** (to which in some countries political parties have been added to this category since the beginning of the democratic processes), the **private sector**, which until now has been insufficiently involved in forest management and development, the **international institutions**, especially multilateral and bilateral technical and financial agencies present in the countries, and the **NGOs and associations.**

Within the legal aspects the group identified as the main problems, the inadequacy of the laws and regulations to respond to the multiple functions of forestry, limiting itself to cover mainly the wood dimension of it; their complexity that makes the legislation ineffective and difficult to be understood by

applicants and by those affected (who often become aware of its existence only when the law is violated and they are punished); the conflicts between modern law and traditional customary regulations which add confusion to the actual implementation of an effective legal framework.

Concerning the institutional aspects the group noted as relevant constraints, the lack of adequately trained personnel, the limited financial and material resources mainly in the public institutions responsible for managing the sector; their inability to translate forestry policy into concrete actions and to assess periodically these policies and the legal and institutional instruments available for policy implementation; and a general absence of intersectoral coordination within the sector and with related sectors.

Opportunity for reinforcing the national forestry institutions is given by the new context created by UNCED, which stresses the major role of forests and forestry in the protection of the environment while contributing to development. Forest play a recognized role in relation to sustainable agriculture, food security, income generation and poverty alleviation and more globally conservation of biodiversity and stability of the biosphere. Consequently forestry policies and legislation need to be revised and if required reformed in order to incorporate these aspects. The direct concern and actions by an increasing variety of interest groups with specific demands on forests, the recognition of importance of traditional knowledge and regulations particularly of forests dwelling communities and the current reduction and redefinition of the role of the state, the devolution of responsibilities for forest management and harvesting to the private sector and to rural organizations, are all significant changes which should necessarily lead to revise or to strengthen the institutional framework which provides a facilitating environment and clarifies the sharing of responsibilities in the conservation, sustainable management and utilization of forest and tree resources.

These opportunities can also benefit from the regional and sub-regional processes of integration that favour the establishment of regional information systems and networks; the establishment of the United Nations Commission for the Sustainable Development to review progress in the implementation of Agenda 21 and the commitments imposed by the adoption of International Conventions and Agreements; the increasing public information systems, and participation of people in the process of democratization.

Among the lessons learnt it is necessary to stress the failures of forestry policies imposed from outside without recognition of the sovereign right of countries on their resources, the tendency of foresters to take a narrow inward look of forestry, the divorce between forestry policies and social realities, the tendency in some regions of Africa (mainly Eastern and Southern) to give preference to silviculture as opposed to natural forests or to forget (in equatorial and tropical countries) other ecosystems, (like the mountain forests), the increasing divorce between forestry and wildlife development, and the diversity of the institutional set up in which the forestry and wildlife administrations are found today.

Finally, the group emphasized the need to state clearly the role each of the major players with an interest in forestry should play in sharing responsibilities. The government should retain its role of defining policies and legal frameworks, taking initiatives and measures to facilitate their implementation; direct management and control state forests and parks and thus provide exemplary reference to others; and promote training, research, extension and environmental auditing. The private sector should preferable acts in management, exploitation, marketing, research and development, extension and participate in policy formulation. The NGOs should be catalytic in mobilizing peoples participation in policy formulation, training, research, raising of awareness, monitoring of policy implementation. The communities should participate through appropriate representative structures in policy formulation and implementation, monitoring their implementation, management of community forests, ensuring articulation between traditional customary rights and modern laws and participate in its enforcement. The international group should contribute with expertise and technical assistance, funding, facilitating appropriate marketing systems, supporting research and training, exercising a pro-active role at national and international level, provide information and technology, and promoting international conventions and mechanisms of regional and sub-regional cooperation.

*RECOMMENDATIONS OF THE EXPERT CONSULTATION*

**Policy**

- Keep national forest policies under continuous assessment and review to ensure that they provide adequate guidance for action by all players in pursuance of national development goals and that they respond adequately to their evolving context and to changing needs in a sustainable manner.

- Ensure the adaptation and, if needed, reform of forest policies to new context in those countries which have not revised them recently, in order to meet new demands imposed by demographic growth, distribution of population, poverty, environmental protection and by the participatory process that calls for sharing of responsibility amongst players and interested groups.

- Forest policies should be made accessible and comprehensible to all players and beneficiaries especially local people and to the public through appropriate information means including translation into local languages.

- Revised forest policies should reflect the Declaration of Rio on Environment and Development particularly those agreements which concern forests and forestry.

- Ensure that revised forest policies receive consistent political support and that gaps be avoided between declared policies and de facto policies used according circumstances and interlocutors.

- Broaden forest policies in order to incorporate and/or reflect the interactions between forestry and other sectors' policies. Intersectoral linkages need to be actively addressed both in forestry and related policies to ensure adequate placement of forest resources in land use development plans.

- Forest policies and legislation should define and recognize clearly the individual and collective role of governments, private sector, NGOs, communities, local institutions, international and other partners and create mechanism for regular consultations in the implementation and monitoring of programmes.

- Whilst many activities can be devolved to different players, the role of the State must be protected in those functions for which it has the unique responsibility e.g. to define policies, strategy and framework for action, to supervise policy implementation and enforce legislation.

- Revised forest policies must strive to realize the full potential of the resource including NTFPs, both of forests, trees and woodlot, addressing rural poverty and food insecurity of rural communities, mobilizing the contribution of the sector to the economy through industry and experts, ensuring the trans-boundary role of forests in land and water protection and in the conservation of ecosystems and biological diversity and their global role.

- Special effort should be made to match national forest policies with the mobilization of domestic funding and to avoid excessive dependence on external funding.

- The trans-boundary role of forests should be translated into an effective harmonization of national policies and cooperation among neighbouring countries in the formulation and implementation of elements of sub regional and regional forest policy.

- Assess and monitor environmental and socio-economic impacts of policies and strategies and evaluate them periodically in order to ensure their adaptation when needed but without disrupting unnecessarily their required stability/continuity.

- Systematically analyze and monitor the macro-economic context of forestry at national level as Structural Adjustment Programmes (SAP), investment policies, fiscal regimes and changes in foreign exchange rates have significant impacts on the implementation of forest policies. It was recommended that countries individually document and analyses these impacts with the collaboration of international organizations.

**Institutions**

- Examine the institutional framework within which forest polices can be formulated, implemented and their impacts monitored. Ensure the necessary adaptation of this institutional framework in order to fully reflect the objectives of the policy.

- Forestry administrations and public forestry institutions are responsible for forest policy implementation which can only be effective if they support and promote broad based participation in forestry activities. A special effort should be made to improve the information systems to policy makers, the public and all other interest groups and to make the forestry policy fully understandable by them through awareness raising and two way communication activities.

- To be effective, decentralization measures require adequate human and financial resources to implement policy at the local level. At local level efforts should be made to reinforce and to adapt the institutional arrangements in order to take into account the local, social and cultural specificities and structures.

- National Professional and Industry based Associations must strengthen their capacity to act as competent representatives of their constituency. They need to be encouraged to play their rightful roles. To the extent possible Pan-Africa Associations should be established and supported.

- When possible forestry legislation should recognize through adequate regulations the pertinence of appropriate local knowledge, organizations and customary rights related to management and utilization practices concerning forest and tree resources and their many goods and services which are essential to the daily life of household and to local economies.

- Public forestry institutions must maintain and strengthen their credibility as a recognized partner in the political structure and their technical capacity to allow them to accomplish properly their responsibilities to formulate and enforce the implementation of forestry policies. Appropriate reinforcement of the sectorial institutional capacity should be pursued with support from international institutions.

- New and creative mechanisms and forms of active and responsible participation of the private sector and other players in forestry policy implementation should be developed. Such mechanisms should facilitate a permanent dialogue among all interest groups and with the public sector with a view to build up mutual understanding and positive coherent interaction and collaboration.

**Legislation**

- The forestry legislation needs to take into account traditional customary rights and to ensure as much as possible compatibility. There must be legal provisions in order to support and ensure the participation and consultation of organizations representative of rural communities in the formation of forestry legislation.

- Forestry legislation must reflect as much as possible the economic, social and cultural values of the trees and forests for the population.

- Countries need to simplify legislation, possibly through codification, and to publish a consolidated set of all forestry regulations into one single document.

- The forestry legislation must contain adequate provisions to enable communities and other concerned groups to act in law and to legally oppose the mismanagement of forests.

Socio-economic

- Special effort should be made to ensure that forestry programmes promote forestry activities which add value to forest products and allow local and international market development.

- The efficiency of revenue collection should be improved to be in line with the real value of specific forest products. Appropriate mechanisms should be established or maintained in order to invest at least part of these revenues into forest development.

- As in some countries, "Forestry Development Fund" has proven to be an effective mechanism to mobilize revenues from forestry activities for investment in forestry, they should be continued and reinforced.

- The actual contribution of forestry to the national economy should be fully evaluated and incorporated into the national accounts.

- The privatization of some forestry activities provides new opportunities for full private sector involvement in forestry management and processing.

- In the process of sharing responsibilities to manage their forest resources governments should support forest management by local communities mobilizing, when appropriate, their traditional knowledge and management arrangements, including common property resource regulations.

- Policies and relevant strategies that increase the total value of forest resources by promoting the sustainable harvesting processing and promotion of NTFPs must be put in place.

- Programmes to alleviate poverty through rural industries and provision of inputs must be promoted in forest areas.

Environment

- Environmental impact assessment (EIA) should be systematically undertaken before implementing any programme or project in natural resource management, in order to avoid the misuse of forest. Also an extensive assessment involving people who are not in the forestry sector could also be carried out.

- There is a need for African countries to transcribe into their national legislation international laws and conventions they have ratified so as to ensure their effective implementation.

- The socio-economic and environmental impacts of forest policies and programmes must be systematically monitored in order to ensure their full complementarity or to mitigate possible conflicts through appropriate measures.

- The present state of the resource and the development of the sector require careful revision and improvement of forestry curricula to include subjects of relevance to the new demands put on forests and to the realization of its full potential. Rural sociology, economics, communication, participatory approaches are among the subjects which must be systematically incorporated to reach an adequate balance between the technical and socio-economic aspects of the forestry profession of today and tomorrow.

- It is also necessary to incorporate forestry matters into general education programmes as well as into training of other disciplines such as agriculture and range management.

- Research should be demand driven and should focus as much on socio-economic and policy aspects as on technical aspects. So it is necessary to reinforce research institutions to respond to demand.

- Traditional technical knowledge should be identified, documented and promoted. Forest dwelling communities and rural people should therefore be associated with research development.

- Recognizing the current performance of forestry research institutions in Africa and the predictable and declining level of funding, it is recommended that the African Governments and FAO should consider constituting a Pan African Forestry Research Network. Such a network would promote South - South experience and information sharing within the region, promote training and help overcome existing language barriers.

**International**

- FAO was requested to facilitate exchange of information and experiences on forestry policies development and implementation in the region.

- The international community was requested to provide support to capacity building at national level in policy analysis, formulation and implementation.

- It was stressed that national forestry policy development should be a country driven process which should be supported by International Organizations, through technical and financial assistance.

- Concern was expressed about the development of criteria and indicators for sustainable forest management which meet the specific conditions of the region. International organizations involved in this development were invited to coordinate their efforts in close cooperation with African countries.

- Concern was expressed about the proliferation of initiatives on eco-labelling of forest products and their possible impact on African timber trade. Attention should be given to monitoring the development of proposals for timber certification and their implication for trade of African forest products.

- Efforts should be made to develop inter-regional trade of forest products in an increasingly processed form and to create more jobs and increase forest value.

## *CONSULTATION D'EXPERTS SUR LES POLITIQUES FORESTIERES EN AFRIQUE*

La Consultation d'experts sur les politiques forestières en Afrique organisée par la FAO, en collaboration avec la Banque africaine de développement (BAfD) et le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), a représenté une importante étape dans l'étude régionale des politiques forestières de la région entreprise en 1994-95 par le Département des forêts de la FAO.

L'étude régionale s'inspire de l'analyse des politiques forestières de pays considérés comme représentatifs des principales situations régnant dans toute la région: Cameroun, République centrafricaine, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Zaïre, Zambie et Zimbabwe. Dans de nombreux cas, le rapport du pays était lié au Programme d'action forestier national et à d'autres études du secteur forestier qui ont encouragé l'introduction de modifications et réformes fondamentales dans les politiques et les stratégies forestières de la région.

La Consultation d'experts s'est tenue au Bureau régional pour l'Afrique de la FAO à Accra, Ghana, du 2 au 6 octobre 1995. Ses principaux objectifs étaient les suivants:

- permettre aux experts des pays africains d'échanger des informations et expériences concernant la formulation et la mise en oeuvre des politiques;
- analyser les problèmes clés auxquels se heurte la foresterie dans des pays désignés de la région;
- examiner comment les différents pays répondent à ces problèmes et adaptent leurs politiques forestières; et
- proposer des orientations pour les initiatives nationales et internationales afin d'appuyer l'élaboration de politiques qui favorisent le développement forestier durable.

La cérémonie d'ouverture a été présidée par M. B.F. Dada, Sous-Directeur général et Représentant de la FAO pour l'Afrique, M. E.O. Nsenkyire, Représentant du Ministère des terres et des forêts et Conservateur en chef par intérim des forêts du Ghana, et M. M.R. de Montalembert, Directeur de la Division des politiques et de la planification forestières du Département des forêts de la FAO.

M. Dada, agissant au nom du Directeur général de la FAO et du Bureau régional, a accueilli les participants et les a mis au courant de la nouvelle politique structurelle du Directeur général qui vise à décentraliser aux niveaux régional et sous-régional certaines des fonctions et opérations de l'Organisation, afin de renforcer et de mettre ses services techniques et consultatifs mieux à la portée des pays membres. Il a aussi exhorté les experts africains participant à la Consultation de formuler des directives claires et hardies capables de rationaliser et de renforcer le développement et l'aménagement du secteur forestier en Afrique.

M. de Montalembert a brièvement mis en évidence certains des principaux problèmes qui caractérisent la situation actuelle en Afrique et leurs effets sur le secteur forestier, a rappelé aux participants les grands objectifs de la Consultation et a attiré leur attention sur certaines importantes questions contenues dans les rapports nationaux et les documents d'information de la réunion qui méritent une analyse attentive, à savoir:

- l'état des ressources forestières dans la région et les pressions croissantes qui s'exercent sur elles;

- les expériences des forestiers dans leurs efforts visant à assurer l'efficacité des politiques, stratégies et institutions;

- l'orientation et les priorités de la mise en oeuvre des politiques forestières;

- les recommandations à formuler aux gouvernements et aux autres partenaires pour qu'ils fournissent des services d'assistance technique, de formation et de recherche à l'appui de la formulation et de la mise en oeuvre de politiques forestières performantes.

Il a enfin remercié au nom de la FAO la Banque africaine de développement et le CIFOR pour leur collaboration et la part qu'ils ont prise à cette activité.

M. Nsenkyire a mis les participants au courant des changements récents survenus dans la politique forestière du Ghana et des efforts déployés par ce pays pour aménager ses forêts en vue de réaliser les objectifs de conservation et de développement durable. Il a souligné les nombreux défis qui devront être relevés dans un proche avenir pour atteindre ces objectifs. Il a noté le fait que la FAO a été désignée comme maître d'oeuvre chargé de l'application des recommandations sur la forêt et la foresterie du programme Action 21 dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Il a conclu en souhaitant que les experts africains puissent de concert résoudre certains des problèmes qui touchent l'exploitation et la gestion des ressources forestières.

Avant d'entamer la présentation et l'examen des documents d'information de la Consultation, les participants ont élu les membres suivants du bureau de la Consultation:

| | | |
|---|---|---|
| Président | : | M. E.O. Nsenkyire (Ghana) |
| Vice-Président | : | M. M. Goumandakoye (Niger) |
| Rapporteurs | : | M. J. François (Ghana) |
| | | M. O.B. Zida (Burkina Faso) |

Les documents de travail destinés à orienter et stimuler les débats et les travaux des séances plénières et des groupes de travail étaient les suivants:

- "Synthèse des rapports nationaux sur les politiques forestières en Afrique", deux documents préparés par:

  * M. M. Goumandakoye, sur le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, l'Ethiopie, la Gambie, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, le Niger, le Nigéria, le Sierra Leone, la Tanzanie, le Zaïre et le Zimbabwe;

  * M. I. Westergren, sur la Côte d'Ivoire, le Malawi, le Maroc, la Namibie, le Soudan et la Zambie;

- "Quelques aspects socio-économiques de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques forestières en Afrique subsaharienne", préparé par M.G.S. Kowero;

- "Analyse historique et environnementale de la foresterie traditionnelle", préparé par Mme Wangari Maathai;

- "Evolution récente des législations forestières en Afrique", préparé par M. Christian du Saussay.

En présentant son rapport, M. Goumandakoye a résumé les principaux éléments se dégageant des rapports nationaux et qui allaient du potentiel équatorial tropical dans certains pays comme le Zaïre à la raréfaction de la végétation sahélienne dans d'autres comme le Niger. Il a dûment tenu compte des réalités écologiques, politiques, économiques, sociologiques et technologiques de chaque pays, aspects qui ont tous influencé les objectifs généraux et spécifiques assignés au secteur forestier, et contribué à l'identification de certains domaines prioritaires. Les rapports nationaux ont reconnu l'interdépendance qui existe entre population, environnement et développement dans toutes les politiques ainsi que les rôles que jouent les communautés rurales et le secteur privé dans la sauvegarde et la promotion des ressources naturelles.

Quelques notes discordantes ont retenti en ce qui concerne l'excès de contrôle et la planification technocratique, le découragement de l'investissement privé dans la foresterie, l'écart qui s'est creusé entre le développement forestier et celui de l'agriculture et de la production animale, la marginalisation de la recherche et la faible attention accordée au renforcement des capacités, facteurs qui ont été considérés comme autant d'obstacles à surmonter.

La formulation de politiques forestières a été examinée à la lumière d'un certain nombre de modèles ainsi que les interactions entre les politiques forestières et celles d'autres secteurs.

Enfin, on a avancé diverses raisons pour expliquer le manque d'impact des politiques forestières. Il est évident qu'on ne pourra résoudre les problèmes présents et futurs du secteur qu'en comblant ces lacunes.

Dans sa présentation, M. Westergren a noté que l'épuisement des forêts africaines va en augmentant tant sous l'angle de la taille que de la qualité, bien que les politiques existantes tiennent compte de la plupart des aspects de la foresterie, et qu'elles ont été constamment mises à jour afin de définir les actions susceptibles d'inverser le processus de dégradation des forêts. Il a été reconnu que le problème est partiellement dû au caractère multidimensionnel et multisectoriel de la foresterie. Les stratégies appliquées en dehors du secteur pour s'attaquer à des questions telles que l'élimination de la pauvreté et l'amélioration de l'agriculture ont également eu des effets (positifs autant que négatifs) sur la foresterie. Un autre aspect du problème portait sur le secteur lui-même qui devrait mettre l'accent sur la mise en oeuvre des stratégies plutôt que sur la formulation des politiques.

Il est également reconnu que la diversité des situations qui règnent en Afrique impose de mieux centrer et définir les politiques pour affronter un nombre plus élevé de secteurs critiques tels que la mise en oeuvre de projets industriels, le développement durable des forêts naturelles et la foresterie sur des terres où l'activité principale est l'agriculture et/ou l'élevage.

M. Kowero a rapidement passé en revue du point de vue socio-économique et politique certaines des déficiences qui caractérisent la formulation et la mise en oeuvre de politiques forestières en Afrique subsaharienne. Il a brièvement examiné les principaux avantages qu'on peut attendre du secteur forestier en termes d'amélioration du bien-être des collectivités locales. L'importance des liens intersectoriels et, notamment, l'influence sur le développement forestier de politiques extérieures au secteur, telles celles concernant l'agriculture, l'élevage, l'énergie hydraulique et la dendroénergie, les populations et la terre, certains éléments de programmes d'ajustement structurel comme la libéralisation des échanges, le taux de change et la réduction des dépenses publiques, ont été mises en évidence en utilisant des exemples pris dans un certain nombre de pays. Pour diminuer ces facteurs négatifs et faciliter les investissements publics et privés dans la foresterie, un certain nombre de mesures ont été proposées pour permettre au secteur forestier de faire face à la crise économique qui règne actuellement dans la région.

Le document présenté par Mme Maathai a souligné le rôle que les arbres et les forêts ont joué avant la colonisation en faveur des collectivités locales et l'incidence du colonialisme avec ses règlements visant à protéger les forêts afin de répondre aux besoins économiques des pouvoirs centraux. Elle a déploré l'introduction de nouvelles essences censées avoir une valeur économique plus élevée que celle des essences existantes. L'analyse a mis en évidence les répercussions environnementales et sociales de ces politiques sur la foresterie et sur la valeur attribuée traditionnellement à la forêt par les collectivités rurales. Après avoir exposé ses idées sur ce qui, selon elle, serait une bonne politique forestière et la procédure à suivre pour la formuler, elle a fait une rapide évaluation des politiques forestières appliquées actuellement en Afrique. Enfin, elle a analysé les principales contraintes qui entravent la protection de l'environnement dans la région et contribuent à l'usage impropre des ressources forestières. Elle a conclu en formulant quelques recommandations à l'intention des gouvernements, des ONG et de la communauté internationale.

*DÉBATS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL*

**Champ d'action et objectifs des groupes de travail**

Le groupe d'experts a décidé de se subdiviser en groupes de travail pour examiner les principaux problèmes auxquels font face les politiques forestières et les possibilités qui leur sont offertes, pour identifier leur évolution récente et les enseignements dégagés, les influences exogènes et les liens intersectoriels et le rôle des acteurs nationaux (gouvernements, secteur privé, ONG, collectivités rurales, etc.), et pour indiquer les domaines d'action prioritaires. Trois groupes ont été établis, chacun ayant pour tâche d'étudier l'un des thèmes suivants:

- Principales questions et processus concernant la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières;

- Aspects socio-économiques et environnementaux: leur incidence sur la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières;

- Aspects juridiques et institutionnels de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique forestière.

**Résumé de la discussion générale de chaque groupe**

**Groupe I: Principales questions et processus concernant la formulation et la mise en oeuvre de la politique forestière nationale**

Parmi les principaux problèmes et contraintes qui compliquent la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières, le Groupe a identifié la pression qu'exercent des populations en expansion sur les forêts et les terres forestières, la persistance de la pauvreté, la dépendance permanente vis-à-vis des forêts, l'absence d'une politique intégrée d'utilisation des terres qui permette d'harmoniser des exigences concurrentielles, des systèmes de gestion forestière impropres dus au manque d'une législation et de données adéquates sur les ressources forestières, des politiques inadaptées de développement industriel et commercial, des systèmes de tenure désuets, et des techniques d'aménagement centralisées et bureaucratiques qui interdisent aux autres groupes d'intérêt de participer à la gestion du secteur forestier.

D'autres facteurs contribuent également à la très faible réalisation des objectifs politiques, à savoir des normes et règlements impropres, le manque de prise en compte des différences régionales existant au sein d'un pays, la faiblesse des activités de recherche limitées aux problèmes locaux, et des ressources financières largement insuffisantes. En outre, le manque de compréhension par les

principaux décideurs et planificateurs de la gamme étendue d'avantages que fournissent les forêts et les arbres déterminent la marginalisation du secteur et la réalisation incomplète de son potentiel aux fins du développement durable national.

Le Groupe a souligné le fait que le processus de démocratisation qui intéresse actuellement la région favorise la décentralisation du système de gouvernement. Les efforts déployés par de nombreux pays pour promouvoir une analyse et une planification concertées des secteurs de l'environnement et des forêts par le biais de mécanismes tels que les plans d'action nationaux pour la foresterie et l'environnement, les plans directeurs forestiers, les plans de développement agricole; la prise de conscience croissante aux niveaux national et international du rôle des forêts dans le développement durable; l'influence des organisations régionales telles que la CDEAO, le SADC, l'OAB et d'autres; et enfin le nombre croissant de spécialistes, techniciens et chercheurs africains qui ont permis le développement et l'acquisition des nouvelles technologies disponibles sont autant de facteurs positifs. Ils ont été identifiés par le Groupe comme des occasions importantes de renforcer le secteur forestier et de consolider la base à partir de laquelle mettre au point des politiques forestières saines.

Le Groupe a examiné l'évolution récente des politiques et les enseignements dégagés. Il a noté que l'amélioration de l'information sur le secteur, notamment au niveau de la collecte et de l'analyse de données concernant les ressources forestières et leur importance économique, joue un rôle fondamental dans la formulation des politiques et des plans sectoriels. La prise de conscience de la dimension sociale de la foresterie s'est accrue et, dans de nombreux pays, des mécanismes participatifs sont mis en place pour encourager une plus large participation de différents groupes d'intérêt, notamment des collectivités rurales. Il en résulte de meilleures possibilités de partenariat entre ces groupes et les différents secteurs économiques liés à la foresterie, ce qui permet de concilier les exigences conflictuelles vis-à-vis de la terre et des ressources. Ces nouvelles orientations bénéficient d'une coopération internationale et régionale croissante qui, grâce aux appuis techniques et financiers, contribue à mettre en oeuvre de nouvelles politiques forestières plus participatives, à renforcer les capacités nationales et régionales et à faciliter le transfert technologique. Cependant, il a aussi été noté avec inquiétude que des facteurs anciens et nouveaux continuent de ralentir l'instauration d'un meilleur équilibre entre le rôle de conservation et celui de développement du secteur. Parmi les facteurs identifiés figuraient l'ambiguïté des systèmes de tenure de la terre et des arbres et le manque d'une reconnaissance officielle des droits d'accès et d'usage traditionnels à ces ressources, les politiques macroéconomiques (fiscales, monétaires, commerciales, sur le revenu, etc.) imposées par les programmes d'ajustement structurel lancés sans qu'ait été faite au préalable une évaluation de leurs impacts sur la foresterie. Il a été souligné qu'il faudrait mieux responsabiliser les collectivités locales et les faire participer davantage à la gestion des ressources forestières et éliminer le problème de communication que pose la multitude des langues enployées aux niveaux régional et national. Ces problèmes risquent d'entraver la dissémination d'approches participatives, la diffusion de l'information et la pleine compréhension des politiques, législations et programmes. Le Groupe a fortement insisté sur la nécessité que, dans leurs programmes politiques, les gouvernements mettent l'accent sur les questions touchant la foresterie et l'environnement.

Il a souligné que les processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques sont influencés par divers facteurs d'ordre social, économique et politique. En outre, du fait que les activités forestières sont entreprises de plus en plus souvent dans un contexte d'interdépendance, il est indispensable d'intégrer la foresterie à tous les autres secteurs qui lui sont directement ou indirectement associés. Par ailleurs, on a aussi reconnu l'importance pour les forestiers de mieux comprendre comment les politiques forestières sont influencées par celles d'autres secteurs et la nécessité d'établir un ample dialogue intersectoriel, aussi bien en ce qui concerne la formulation des politiques forestières que l'harmonisation des politiques et stratégies dans les secteurs connexes, et notamment pour assurer le développement cohérent de l'utilisation des terres. Il a également été jugé

indispensable d'établir un dialogue entre les nombreux groupes nationaux et internationaux intéressés à la foresterie dès les premiers stades du processus afin d'identifier, dans la mesure du possible, le rôle que chacun devrait y jouer.

**Groupe 2: Aspects socio-économiques et environnementaux: leur incidence sur la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières**

D'après le Groupe, l'élimination de la pauvreté, la bonne gestion des affaires publiques, la reconnaissance du rôle de la foresterie vis-à-vis de l'environnement et le lien indispensable entre ce dernier et le développement sont les facteurs clés qui devraient guider la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières.

Parmi ces facteurs, ceux sur lesquels le Groupe a conseillé de se pencher lors de la formulation, de la révision et de la mise en oeuvre des politiques forestières étaient les suivants: liens entre la foresterie et la pauvreté rurale, réalisation du plein potentiel économique de la foresterie, environnement et foresterie, accords institutionnels et recherche, et formation.

Contribuer à éliminer la pauvreté devrait représenter l'objectif principal des politiques forestières. Pour ce faire, dans la définition de leurs buts et objectifs, ces politiques devront tenir compte de toute la gamme des possibilités de développement du secteur qui pourraient contribuer à cette fin. Parmi ces dernières, le Groupe a insisté sur les suivantes: la gestion participative des ressources forestières comme stratégie de gestion durable des forêts et d'amélioration des pratiques d'utilisation des terres, et la reconnaissance de la valeur totale des produits et services forestiers, en donnant la priorité aux produits non ligneux et au savoir technique indigène souvent négligé et sous-estimé. De cette manière, on pourrait lever un grand nombre de contraintes imposées par la pauvreté: taux élevé de croissance démographique, instabilité économique et politique, base des ressources insuffisante, manque de sensibilisation aux questions environnementales, absence de compétences et de soutien institutionnel local et évolution des valeurs traditionnelles.

Pour que se réalise pleinement le potentiel économique, les politiques forestières devront insister davantage sur la "valeur ajoutée" des produits forestiers, le développement des marchés locaux et régionaux et la diversification des produits utilisés et commercialisés, la privatisation des activités forestières et la création de nouveaux mécanismes de commercialisation (vente aux enchères de bois d'oeuvre, accords de faveur, incitation et politiques commerciales). Le Groupe a insisté sur l'importance d'un engagement clair et sur la **bonne gestion des affaires publiques** comme préalable pour la stabilité politique et seul moyen d'atteindre les buts des objectifs des politiques nationales.

Parmi les contraintes qui s'opposent à la réalisation de ces objectifs économiques, le Groupe a mentionné les petits marchés locaux mal approvisionnés, l'insuffisance des infrastructures et des systèmes d'information sur les ressources et les possibilités d'investissement, des marchés extérieurs peu performants, les politiques macro-économiques impropres, la sous-estimation des produits forestiers et leurs faibles prix actuels.

Il a été jugé indispensable à la réalisation du développement durable que l'importance et la valeur de l'environnement soient reconnues publiquement. D'après le Groupe, la prise de conscience croissante des liens étroits entre environnement et développement et de l'importance d'évaluations d'impact valables sur l'environnement est un facteur qui contribue à mettre en évidence l'intérêt porté à l'écologie dans la formulation et la réalisation des politiques. Cette évolution récente, appuyée par une reconnaissance appropriée de la vraie valeur des ressources forestières, l'adoption et l'application de pratiques forestières durables respectueuses de l'environnement, l'échange de données et d'informations de base sur l'environnement et les ressources naturelles au sein des régions, une meilleure coopération entre les gouvernements et les institutions informelles, ainsi que la mise en

oeuvre d'initiatives mondiales et l'adhésion à ces dernières permettront de mieux concentrer l'attention sur les questions environnementales dans le développement national. Simultanément, ces facteurs permettront d'éliminer des contraintes telles que: l'insensibilité et/ou ambiguïté des politiques et pratiques sectorielles, la faiblesse de l'engagement politique, les déficiences naturelles (par exemple, l'aridité) et le manque de données de base.

En ce qui concerne les questions institutionnelles, on a reconnu l'importance des faits suivants:

- prise de conscience accrue,
- adaptation et utilisation de droits coutumiers traditionnels pertinents,
- accords institutionnels et savoir technique indigène,
- participation croissante du secteur privé et d'autres Groupes intéressés et création d'associations professionnelles plus fortes.

Cependant, nombre de ces possibilités subissent l'effet de fortes contraintes telles que les suivantes:

- inflexibilité des politiques sectorielles,
- manque de capacité institutionnelle et financière,
- excès de centralisation de l'administration forestière,
- contradiction et ambiguïté des règlements en matière d'autorité et de responsabilités,
- incapacité institutionnelle à faire face aux nouvelles tendances (décentralisation, conservation de la diversité biologique, gestion forestière participative, droits de propriété collectifs),
- faiblesse des liens intersectoriels.

En ce qui concerne la recherche et la formation, le Groupe a reconnu que, dans la majorité de l'Afrique, la faible priorité accordée à ces aspects a diminué l'aptitude à contribuer au développement forestier. Il est nécessaire de tirer le maximum de profit des initiatives provenant d'organisations internationales de recherche telles le CIFOR et le CIRAF, d'encourager la recherche active et de renforcer la collaboration régionale et internationale dans ces domaines. Parmi les principales contraintes, on a mentionné le manque de définition des besoins et priorités de la recherche, l'imprévisibilité et l'insécurité des financements, l'absence de personnel formé et compétent, la médiocrité de l'échange interinstitutionnel de personnel et d'information (nord-sud et sud-sud) et la faiblesse des liens entre recherche et vulgarisation.

**Groupe 3: Aspects juridiques et institutionnels dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières**

En Afrique, le concept d'institutions englobe avant tout les **institutions de l'administration publique et paraétatiques** (auxquelles, dans certains pays, se sont ajoutés les partis politiques à la suite du démarrage des processus de démocratisation), le **secteur privé**, qui jusqu'à présent n'a guère participé à la gestion et au développement des forêts, les **institutions internationales**, notamment les institutions techniques et de financement multilatérales et bilatérales présentes dans les pays et les **ONG et les associations**.

En ce qui concerne les aspects juridiques, le Groupe a identifié comme principaux problèmes l'inaptitude des lois et règlements à répondre aux multiples fonctions de la foresterie, se limitant à en couvrir la dimension bois; leur complexité qui interdit souvent l'application de la législation et sa compréhension par les demandeurs ainsi que par ceux qui en subissent les conséquences (et souvent n'en prennent conscience que quand la loi est enfreinte et qu'ils sont punis); les conflits entre la

législation moderne et les règlements coutumiers traditionnels qui compromettent la mise en oeuvre d'un cadre juridique efficace.

Pour ce qui est des aspects institutionnels, le Groupe a considéré comme graves contraintes le manque de personnel bien formé, l'exiguïté des ressources financières et matérielles notamment dans les institutions publiques responsables de la gestion du secteur; leur inaptitude à traduire en actions concrètes la politique forestière et à évaluer périodiquement ces politiques et les instruments juridiques et institutionnels qui consentent leur mise en oeuvre; et une absence générale de coordination intersectorielle au sein du secteur et avec les secteurs connexes.

Le renforcement des institutions forestières nationales est favorisé par le nouveau cadre créé par la CNUED qui met en évidence la place importante qu'occupent les forêts et la foresterie dans la protection de l'environnement et leur contribution au développement. Les forêts jouent un rôle désormais bien reconnu aux fins de la pérennité de l'agriculture durable, de la sécurité alimentaire, de la création de revenus et de la réduction de la pauvreté et, de manière plus universelle, de la conservation de la biodiversité et de la stabilité de la biosphère. C'est pourquoi les politiques et législations forestières devront être révisées et, au besoin, réformées afin d'incorporer ces aspects. La préoccupation et les actions directes d'une variété croissante de Groupes d'intérêt ayant des exigences spécifiques concernant la forêt, la reconnaissance de l'importance du savoir et des règlements traditionnels notamment ceux des collectivités vivant dans la forêt, l'amenuisement et la redéfinition actuels du rôle de l'Etat, le passage des responsabilités de la gestion et de l'exploitation des forêts au secteur privé et aux organisations rurales sont autant de changements significatifs qui devraient forcément porter à une révision ou un renforcement du cadre institutionnel; ce dernier est en effet un milieu propice à la définition du partage des responsabilités en matière de conservation, de gestion et d'exploitation durable des ressources de la forêt et des arbres.

Ces possibilités peuvent aussi tirer parti des processus régionaux et sous-régionaux d'intégration qui favorisent l'établissement de systèmes et réseaux régionaux d'information; la création de la Commission du développement durable des Nations Unies chargée de suivre les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du programme Action 21 et les engagements imposés par l'adoption des conventions et accords internationaux; le nombre croissant des systèmes d'information publique et la participation populaire dans le processus de démocratisation.

Parmi les enseignements dégagés, il convient de souligner les échecs des politiques forestières imposées de l'extérieur sans qu'ait été reconnu le droit souverain des nations sur leurs ressources, l'excessive étroitesse de vision des forestiers quant à la foresterie, l'écart entre les politiques forestières et les réalités sociales, la tendance dans certaines régions d'Afrique (notamment en Afrique de l'Est et en Afrique australe) d'accorder plus d'importance à la sylviculture qu'aux forêts naturelles ou de négliger (dans les pays équatoriaux et tropicaux) les autres écosystèmes (comme les forêts de montagne), l'écart croissant entre la foresterie et le développement de la faune sauvage et la diversité du cadre institutionnel où se situent aujourd'hui les administrations qui en sont responsables.

Enfin, le Groupe a insisté sur la nécessité de préciser le rôle que chacun des principaux acteurs intéressés à la foresterie devrait jouer dans le partage des responsabiités. Au gouvernement devrait incomber celles de définir les cadres politiques et juridiques tout en prenant des initiatives et des mesures pour faciliter leur mise en oeuvre; de s'occuper de la gestion et du contrôle direct des forêts et parcs domaniaux donnant ainsi un exemple aux autres; et de promouvoir la formation, la recherche, la vulgarisation et l'écobilan. Le secteur privé devrait tendre à intervenir dans la gestion, l'exploitation, la commercialisation, la recherche et le développement, et la vulgarisation, et participer à la formulation des politiques. Les ONG devraient jouer un rôle catalytique en mobilisant les populations pour qu'elles participent à la formulation des politiques, la formation, la recherche, la sensibilisation et le suivi de la mise en oeuvre des politiques. Les collectivités devraient prendre part,

à l'aide de structures de représentation appropriées, à la formulation et la mise en oeuvre des politiques, en surveillant leur mise en oeuvre et la gestion des forêts communautaires, en assurant la distinction entre droits coutumiers traditionnels et lois actuelles et en participant à leur mise en vigueur. Le Groupe international fournirait ses compétences, son assistance technique et son financement, et faciliterait la mise en place de systèmes de commercialisation appropriés, appuierait la recherche et la formation, jouerait un rôle actif aux niveaux national et international en fournissant informations et technologie et en encourageant l'organisation de conventions internationales et de systèmes de coopération régionale et sous-régionale.

*RECOMMANDATIONS DE LA CONSULTATION D'EXPERTS*

**Politiques**

- Effectuer un examen et une évaluation permanents des politiques forestières nationales pour vérifier, d'une part, qu'elles fournissent à tous les acteurs en jeu l'orientation nécessaire pour poursuivre les objectifs de développement nationaux et, de l'autre, qu'elles tiennent sans cesse compte de l'évolution de leur contexte et des besoins.

- S'assurer de l'adaptation des politiques forestières au nouveau contexte (et au besoin de leur réforme) dans les pays qui ne les ont pas révisées récemment afin de satisfaire les nouvelles exigences imposées non seulement par la croissance démographique, la répartition de la population, la pauvreté, et la protection de l'environnement, mais aussi par le processus participatif qui impose le partage des responsabilités parmi les acteurs et les Groupes intéressés.

- Faire en sorte que les politiques forestières soient accessibles à tous les acteurs et bénéficiaires, notamment la population locale, ainsi qu'au grand public et qu'ils puissent les comprendre grâce à des moyens d'information appropriés, y compris leur traduction dans les langues locales.

- Vérifier que les politiques forestières révisées reflètent les recommandations de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et en particulier les accords qui concernent les forêts et la foresterie.

- S'assurer que les politiques forestières reçoivent un appui politique cohérent et que soient évités les écarts entre les politiques déclarées et celles effectivement appliquées en fonction des circonstances et des interlocuteurs.

- Elargir les politiques forestières de façon à incorporer et/ou refléter les interactions entre la foresterie et les politiques des autres secteurs. Les liens intersectoriels devront être renforcés activement tant dans le domaine des forêts que dans les politiques connexes pour garantir une prise en compte adéquate des ressources forestières dans les plans de développement de l'utilisation des terres.

- Faire en sorte que les politiques et la législation forestières définissent et reconnaissent clairement le rôle individuel et collectif des gouvernements, du secteur privé, des ONG, des communautés, des insitutions locales, des partenaires internationaux et autres, et qu'elles organisent des consultations régulières pour la mise en oeuvre et le suivi des programmes.

- Alors que de nombreuses activités peuvent être confiées à différents acteurs, le rôle de l'Etat doit être protégé dans les fonctions dont il est le seul responsable, telles que la définition des

politiques, de la stratégie et du cadre pour l'action, afin de surveiller la mise en oeuvre des politiques et l'application de la législation.

- Les politiques forestières révisées devront chercher à réaliser le plein potentiel de la ressource y compris les produits forestiers non ligneux tant pour les forêts et les arbres que pour les bois de village, en s'attaquant à la pauvreté rurale et à l'insécurité alimentaire des collectivités rurales, en mobilisant la contribution du secteur à l'économie par le biais de l'industrie et d'experts, en assurant le rôle transfrontière des forêts non seulement dans la protection des terres et des eaux mais aussi dans la conservation des écosystèmes, de leur diversité biologique et de leur rôle mondial.

- Il faudrait déployer des efforts spéciaux pour rendre compatibles les politiques forestières nationales avec la mobilisation de fonds intérieurs afin d'éviter de dépendre trop lourdement des financements extérieurs.

- Le rôle transfrontière des forêts devrait se traduire en une harmonisation efficace des politiques nationales et de la coopération entre pays voisins, dans la formulation et la mise en oeuvre d'éléments de politiques forestières sous-régionales et régionales.

- Calculer et surveiller les impacts environnementaux et socio-économiques des politiques et stratégies et évaluer périodiquement ces dernières pour vérifier leur adaptation, le cas échéant, mais sans bouleverser inutilement leur stabilité/continuité.

- Analyser et surveiller systématiquement le contexte macro-économique de la foresterie au niveau national car les programmes d'ajustement structurel (PAS), les politiques d'investissement, les régimes fiscaux et les modifications des taux de change ont des effets marqués sur la mise en oeuvre des politiques forestières. Il a été recomandé que les pays documentent et analysent individuellement ces effets en collaboration avec les organisations internationales.

**Institutions**

- Examiner le cadre institutionnel au sein duquel pourront être formulées et mises en oeuvre les politiques forestières et surveiller leurs effets. Assurer l'adaptation nécessaire de ce cadre institutionnel afin de refléter pleinement les objectifs de la politique.

- Les administrations forestières et les institutions forestières publiques sont responsables de la mise en oeuvre de la politique forestière qui ne sera efficace que si elle appuie et encourage une large participation aux activités forestières. Un effort spécial devra être déployé pour améliorer les systèmes d'information à l'intention des décideurs, du public et de tous les autres Groupes d'intérêt et pour faire en sorte que la politique forestière soit bien comprise grâce à des activités de sensibilisation et de communication dans les deux sens.

- Les mesures de décentralisation auront besoin de ressources humaines et financières adéquates pour mettre en oeuvre les politiques au niveau local. A ce niveau, les efforts devraient tendre à renforcer et adapter les accords institutionnels afin de tenir compte des spécificités et structures locales, sociales et culturelles.

- Les associations nationales professionnelles et industrielles devront renforcer leur aptitude à agir en tant que représentants compétents de leur électorat. Elles devront être encouragées à jouer leur rôle légitime. Dans la mesure du possible on devrait établir des associations panafricaines.

- La législation forestière devrait reconnaître, autant que possible et à l'aide de règlements adaptés, la pertinence du savoir indigène, des organisations locales et des droits coutumiers locaux liés aux pratiques de gestion et d'exploitation des ressources en forêts et en arbres et de leurs nombreux biens et services, et se rendre compte de leur importance pour la vie quotidienne du ménage et les économies locales.

- Les institutions forestières publiques devront maintenir ou accroître non seulement leur crédibilité en tant que participants reconnus à la structure politique mais aussi leur capacité technique à s'acquitter correctement de leurs responsabilités dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières. Il faudrait viser à renforcer la capacité institutionnelle sectorielle grâce à l'appui des institutions internationales.

- On devra mettre au point des dispositifs novateurs et créatifs et des formes actives et responsables de participation du secteur privé et des autres acteurs qui jouent un rôle dans l'application des politiques forestières. Ces dispositifs devraient favoriser un dialogue permanent entre les Groupes d'intérêt et le secteur public en vue d'instaurer un climat de compréhension mutuelle, d'interaction et de collaboration positives et cohérentes.

**Législation**

- La législation forestière doit tenir compte des droits coutumiers traditionnels et, dans la mesure du possible, vérifier qu'il y ait compatibilité. Il faudra mettre au point des dispositions juridiques pour appuyer et garantir, dans la formulation de la législation forestière, la participation et les avis des organisations représentant les collectivités locales.

- La législation forestière devra refléter autant que possible les valeurs économiques, sociales et culturelles attribuées aux arbres et aux forêts par la population.

- Les pays devront simplifier la législation, si possible au travers d'une codification, et publier dans un document unique une série unifiée de règlements forestiers .

- Il faudra que la législation forestière contienne des dispositions appropriées qui permettent aux collectivités et autres Groupes concernés d'intervenir jurdiquement et de faire appel à la justice pour s'opposer à la gestion impropre des forêts.

**Aspects socio-économiques**

- Il faudra faire des efforts spéciaux pour garantir que les programmes forestiers encouragent les activités forestières susceptibles d'ajouter de la valeur aux produits forestiers et de favoriser le développement du marché local et international.

- Il faudra améliorer l'efficacité de perception des recettes et faire en sorte qu'elle coïncide avec la valeur réelle de produits forestiers spécifiques. Des mécanismes appropriés devraient être établis ou maintenus pour que soit investie une part au moins de ces sommes dans la mise en valeur des forêts.

- Du fait que dans certains pays le "Fonds de développement forestier" s'est avéré être un moyen efficace pour mobiliser les revenus dégagés des activités forestières à investir dans la foresterie, il conviendra de le maintenir et de le renforcer.

- On devra pleinement évaluer la contribution effective des forêts à l'économie nationale et en tenir compte dans la comptabilité nationale.

- La privatisation de certaines activités forestières fournit au secteur privé de nouvelles possibilités de participation active à la gestion des forêts et à la transformation de leurs produits.

- En ce qui concerne le partage des responsabilités de la gestion des ressources forestières, les gouvernements devraient encourager sa prise en charge par les collectivités locales et profiter, le cas échéant, de leur savoir et des accords de gestion appliqués traditionnellement, y compris les règlements concernant la propriété collective des ressources.

- On devra mettre en place des politiques et stratégies pertinentes qui augmentent la valeur totale des ressources forestières en encourageant l'exploitation durable et la valorisation des produits forestiers non ligneux.

- Il faudra promouvoir des programmes visant à réduire la pauvreté dans les zones forestières par le biais d'industries rurales et de la fourniture d'intrants.

**Environnement**

- L'évaluation de l'impact environnemental devrait être entreprise systématiquement avant la mise en oeuvre de tout programme ou projet de gestion des ressources naturelles, afin d'éviter l'exploitation impropre de la forêt. Il faudra également faire une évaluation approfondie avec la participation d'individus n'appartenant pas au secteur forestier.

- Les pays africains devront incorporer dans leur législation nationale les lois et conventions internationales qu'ils ont ratifiées pour assurer leur mise en oeuvre effective.

- Les impacts socio-économiques et environnementaux des politiques et programmes forestiers devront être surveillés systématiquement pour garantir leur complémentarité ou régler des conflits éventuels à l'aide de mesures appropriées.

**Recherche et formation**

- L'état actuel de la ressource et le développement du secteur appellent une révision minutieuse et une amélioration des programmes forestiers afin d'y inclure des matières portant sur les nouvelles exigences imposées aux forêts et sur la pleine réalisation de son potentiel. La sociologie rurale, l'économie, la communication et les approches participatives font partie des thèmes qui devront être inclus dans les programmes afin de bien équilibrer les aspects techniques et socio-économiques de la profession forestière présente et future.

- Il est également nécessaire d'inclure des thèmes forestiers dans les programmes d'enseignement général ainsi que de formation à d'autres disciplines telles que l'agriculture et la gestion des pâturages.

- La recherche devrait être impulsée par la demande et se concentrer autant sur les aspects socio-économiques et de politique que sur les questions techniques. Il est donc nécessaire de renforcer les institutions de recherche pour répondre à cette exigence.

- Il faudrait identifier, documenter et promouvoir les connaissances techniques traditionnelles et, partant, faire participer les habitants de la forêt et les populations rurales au développement de la recherche.

- Compte tenu des prestations actuelles des institutions de recherche forestière en Afrique et de la probabilité d'une diminution des financements, il est recommandé que les gouvernements africains et la FAO examinent l'opportunité de constituer un réseau panafricain de recherche forestière. Un tel réseau devrait promouvoir l'échange d'expériences et d'informations sud-sud dans la région, stimuler la formation et contribuer à surmonter les barrières linguistiques existantes

**Aspects internationaux**

- Il a été demandé à la FAO de faciliter l'échange d'informations et d'expériences en matière d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques forestières dans la région.

- On a demandé à la communauté internationale d'aider à renforcer les capacités au niveau national en matière d'analyse, formulation et mise en oeuvre des politiques.

- Il a été souligné que la mise au point de politiques forestières nationales devrait représenter un processus impulsé par le pays et recevoir l'appui des organisations internationales sous forme d'assistance technique et financière.

- Le choix de critères et d'indicateurs de la gestion forestière durable qui soient compatibles avec les conditions de la région suscite des préoccupations. Les organisations internationales participant à ce processus ont été invitées à coordonner leurs efforts en collaboration étroite avec les pays africains.

- On a exprimé des préoccupations quant à la prolifération d'initiatives d'éco-étiquetage de produits forestiers et de leur effet éventuel sur le commerce du bois en Afrique. Il faudrait surveiller attentivement les propositions avancées pour la certification du bois d'oeuvre et leur conséquences sur le commerce des produits forestiers en Afrique.

- On devra développer les échanges interrégionaux de produits forestiers graduellement plus transformés, créer davantage d'emplois et accroître la valeur de la forêt.

## *AGENDA/TIMETABLE*

**Monday 2 October**

**08:30-09:00** Registration

**09:00-10:00** Opening Ceremony
- Mr B.F. Dada, ADG/Regional Representative, FAO
- Mr. E.O. Nsenkyire, Representant of the Ministry for Lands and Forestry and Acting Chief Conservator of Forest for Ghana
- Mr M.R. de Montalembert, Director, Forestry Policy and Planning Division, FAO, Rome

**10:00-10:30** Coffee break

**10:30-11:00** Procedures of the Consultation by the Secretariat

**11:00-12:30** Presentation of the "Summary and comments of National Reports on Forestry Policies in Africa"
- Mr M. Goumandakoye
- Mr I. Westergren

**12:30-14:00** Lunch break

**14:00-17:00** Discussion of the analytical synthesis papers and of the main issues coming from these papers

**Tuesday, 3 October**

**08:30-10:00** Presentation and discussion of the paper "Socio-economic issues in forestry policy formulation and implementation in Africa" by Mr Kowero

**10:00-10:30** Coffee break

**10:30-12:30** Presentation and discussion of the paper "Traditional forestry: An historical and environmental perspective" by Mrs Wangari Maathai

**12:30-14:00** Coffee break

**14:00-15:00** Presentation and discussion of the paper "Recent evolutions of forestry legislation in Africa" by Mr Christian de Saussay

**15:00-15:30** Coffee break

**15:30-17:00** Identification of and discussion on the main issues raised by all previous documents to structure and organize the Working Groups

**Wednesday, 4 October**

Day devoted to Working Groups' meetings whose discussions were articulated around the main issues related to the policy development process.

. Main issues and processes related to national forestry policy formation and implementation;

. The Socio-Economic and environmental issues: their relevance to forest policy formulation and implementation;

. Legal and institutional aspects in the formulation and implementation of forestry policy

**Thursday, 5 October**

Continuation and finalization (for half a day) of the Working Group's discussion.

**Friday, 6 October**

**10:00-12:30** Presentation of conclusions and recommendations by the Working Groups' Rapporteurs

**12:30-14:00** Lunch break

**14:00-15:30** Discussion and finalization of general conclusions and recommendations of the Consultation

**16:00-16:30** Closing ceremony.

## *ORDRE DU JOUR/EMPLOI DU TEMPS*

### Lundi 2 octobre

**08:30-09:00** Inscription

**09:00-10:00** Cérémonie d'ouverture
- M. B.F. Dada, Sous-Directeur général/Représentant régional, FAO
- M. E.O. Nsenkyire, Représentant du Ministère des terres et des forêts et Conservateur en chef par intérim des forêts du Ghana
- M. M.R. de Montalembert, Directeur, Division des politiques et de la planification forestières, FAO, Rome

**10:00-10:30** Pause

**10.30-11.00** Procédures de la Consultation présentées par le Secrétariat

**11:00-11:30** Présentation de la "Synthèse des rapports nationaux sur les politiques forestières en Afrique"
- M. M. Goumandakoye
- M. I. Westergren

**12:30-14:00** Déjeuner

**14:00-17:00** Débat sur les documents de synthèse analytique et sur les principales questions issues de ces documents

### Mardi 3 octobre

**08:00-10:00** Présentation et examen du document "Quelques aspects socio-économiques de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques forestières en Afrique" par M. Kowero

**10:00-10:30** Pause

**10:30-12:30** Présentation et examen du document "Analyse historique et environnementale de la foresterie traditionnelle" par Mme Wangari Maathai

**12:30-14:00** Déjeuner

**14:00-15:00** Présentation et examen du document "Evolution récente des législations forestières en Afrique" par M. Christian du Saussay

**15:00-15:30** Pause

**15:30-17:00** Identification et examen des principales questions soulevées par les documents précédents en vue de former et d'organiser les groupes de travail

**Mercredi 4 octobre**

**Journée consacrée aux réunions des groupes de travail dont les débats ont porté sur les principales questions concernant le processus de mise au point des politiques:**

**Principales questions et processus relatifs à la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières**

**Aspects socio-économiques et environnementaux: leur incidence sur la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières**

**Aspects juridiques et institutionnels de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques forestières**

**Jeudi 5 octobre**

Suite et conclusion (demi-journée) des débats des groupes de travail

**Vendredi 6 octobre**

**10:00-12:30** Présentation des conclusions et recommandations des rapporteurs des groupes de travail

**12:30-14:00** Déjeuner

**14:00-15:30** Débat sur les conclusions générales et recommandations de la Consultation

**16:00-16:30** Cérémonie de clôture

*LIST OF PARTICIPANTS TO THE EXPERT CONSULTATION ON FORESTRY POLICIES IN AFRICA*
*LISTE DES PARTICIPANTS A LA CONSULTATION D'EXPERTS SUR LES POLITIQUES FORESTIERES EN AFRIQUE*

**Angola**
**Mr. Paolo VICENTE**
Ministry of Agriculture and Rural Dev.
Institute of Forestry Development, IDF
MINADER
P.O. Box 74
R. Commandant Gika, No.2
Luanda

**Burkina Faso**
**M. Quiraogo Bertrand ZIDA**
Coordinateur national de l'Action 21
Ministère de l'environnement et de l'eau
01 B.P. 7044
Ouagadougou

**Cameroon**
**M. Joseph B. BESONG**
Director, Mount Cameroon Project LIMBE
Forestry Department
Ministry of Environment and Forestry
Yaounde

**Mme. Ada NDESO-ATANGA**
Coordinatrice nationale
NGO
B.P. 422 Yaoundé
Tel. (237) 22 86 22
Fax 22 18 73

**M. Maurice KAMTO**
Directeur du Centre d'étude et de recherche en droit international et de l'environnement
Ministère de l'éducation
B.P. 1126
Yaoundé

**Central African Republic**
**M. Thomas DAMIO**
Directeur, Fonds forestier et touristique
Ministère des eaux, forêts, chasses et pêche
B.P. 915
Bangui

**Congo**
**M. Jean-Pierre AGNANGOYE**
Directeur du Service national du reboisement (S.N.R.)
Ministère des eaux et forêts, de l'agriculture et de la pêche
B.P. 98
Brazzaville
Tel: 88391

**Côte d'Ivoire**
**M. Brou OURA**
Directeur technique de la SODEFOR
Ministère de l'agriculture et des ressources animales
01 B.P. 3770
Abidjan 01
Fax: (225) 44 02 40

**Gambia**
**Mr. Foday BOJANG**
Director-General
Forestry Department
Ministry of Agriculture and Natural Resources
5 Marina Parade
Banjul

**Ghana**
**Mr. Albert OFOSU-ASIEDU**
Director
Ministry of Environment Science & Technology
FORIG, UST. P. O. Box 63
Kumasi
Tel: (1 233) 51 33 66
Fax (1 233) 51 26 87 or 51 31 37

**Mr. Fosuaba BANAHENE**
Executive Secretary
Ghana Timber Millers Organization (GTMO)
P.O. Box 4991
Kumasi
Tel. (1 233) 51 29 83
Fax: (1 233) 51 61 82

**Mr. Kwabena TUFUOR**
Chief Administrator
Forestry Commission
P.O. Box M 434
Accra

**Mr. R. BAMFO**
Senior Scientific Officer
Forestry Commission
P. O. Box M.434
Accra-Ghana

**Mr. E.O. NSENKYIRE**
Ag. Chief Conservator of Forests
Forestry Department
P. O. Box 527
Accra

Kenya

**Mr. Jeff ODERA**
Chief Research Scientist
Forest Research Institute
P.O. Box 20412
Nairobi
Tel: (254-2) 32891
Fax: (254-2) 32844

**Mrs Wangari Muta MAATHAI**
Coordinator
Green Belt Movement
Nairobi

**Mr. G.T. OCHIENG**
Coordinator Kenya Forest Master Plan
Ministry of Environment & Natural Resources
P.O. Box 39282
Nairobi

Mali

**M. Yafong BERTHE**
Directeur national des eaux et forêts
Ministère du développement rural et de l'environnement
B.P. 275
Bamako
Tel: 2258-50
Fax: 224299

Mozambique

**Mr. Arlito O.S. CUCO**
Ministry of Agriculture and Fishing
National Directorate of Forestry and Wildlife
P. O. Box 1406, Maputo

Namibia

**Dr. Harrison Ochieng KOJWANG**
Director of Forestry
Directorate of Forestry
Ministry of Environment and Tourism
Private Bag 13346
Windhoek

Niger

**M. Mounkaila GOUMANDAKOYE**
Directeur de l'environnement
Ministère de l'hydraulique et de l'environnement
B.P. 578, Niamey

Nigeria

**Mr. Philip KIO**
Consultant UNEP/CIFOR Project
No. 19 Obassami Olakangobt
P.O. Box 15134 Bodija
Ibadan

**Mr. Samuel Kolade ADEYOJU**
Professor and Researcher
University of Ibadan
Ibadan

**Tanzania**
**Mr. Modestus C.P. MTUY**
Director of Forestry and Beekeeping
Ministry of Tourism, National Resources and Environment
P.O. Box 426
Dar-es-Salaam

**Mr. K.K. MURIRA**
Director-General
Tanzania Forestry Research Institute (TAFORI)
P.O. Box 1854
Morogoro
Tel: (255-56) 44 98
Fax: (255-56) 37 25

**Zaire**
**Mr. Mujika KANKOLONGO**
Secrétaire exécutif adjoint
Ministère de l'environnement, de la conservation de la nature et du tourisme
Kinshasa

**Zambia**
**Mr. J. S. AKAPELWA**
Chief Conservator of Forests
Ministry of Environment and Nat. Resources
P.O. Box 70228
Ndoha
Fax: (260) 2 61 38 88

**Zimbabwe**
**Mr. Myengwa J.M. NYONI**
Managing Director/Consultant
J.M. Nyoni Associates P/L
16 Old Catton Rd.
MT Pleasant
Box CY 1062 Causeway
Harare
Tel: (263-4) 308576/302208
Fax: (263-4) 302208

**International Organizations**

**African Development Bank**
**Mr F.S. KUFAKWANDI**
Senior Forestry Expert
African Development Bank
B.P. V316, Abidjan
Cote d'Ivoire

**Dr L.I. UMEH**
Senior Forestry Expert
African Development Bank
B.P. V316 Abidjan
Cote d'Ivoire

**Mr. Ingvar WESTERGREN**
Senior Forestry Expert
ORGUT Consulting
Kabeluägen 7, 922 31 Uindeln,
Sweden

**Center for International Forestry Research (CIFOR)**
**Mr. Godwin S. KOWERO**
Senior Scientist
Center for International Forestry Research (CIFOR)
P.O.Box 6596, JKPWB
Jakarta 10065,
Indonesia
Tel: (62 - 251) 34-3652
Fax: (62 - 251) 32-6433
E-mail: cifor@cgnet.com

**World Bank**
**Mr W. MAGRATH**
Senior Natural Resource Economist
Agriculture and National Resources Dept.
World Bank
1818 H St. NW
Washington DC, USA

**Mr. Christian TAUPIAC**
Forestry Specialist
The World Bank
1818 H. Street NW
Washington DC 20433

**African Timber Organisation**
**Mr. M. L. GARBA**
Secretary General
African Timber Organisation
B.P. 1077
Libreville, Gabon

**FAO**
**Mr. M.R. de MONTALEMBERT**
Director
Forestry Policy and Planning Division
Forestry Department
Via delle Terme deCaracalla
00100 Rome, Italy
Tel: (39-6) 52253522
Fax: (39-6) 52255514

**Mr. J.D. KEITA**
Regional Forestry Officer
Regional Office for Africa
Accra, Ghana
Tel: (233) 666851-4
Fax: (233) 668427 - E-mail FAO.RAFR

**Mr. M. PAVERI**
Chief
Forestry Policy and Institution Branch,
(FONP)
Forestry Department
Via delle Terme de Caracalla
00100 Rome, Italy
Tel: (39-6) 52252196
Fax: (39-6) 52255514
E-mail: Manuel.Paveri@FAO.org

**Mr. Christian du SAUSSAY**
Consultant FAO
46 Bd. de Cimiez
06000 Nice, France

**Mr. P.D. KONE**
Forestry Officer/NFAP
FAO, Rome

# PART II:

# Discussion Papers

# DEUXIEME PARTIE:

# Documents de travail

## *SUMMARY OF NATIONAL REPORTS ON AFRICAN FOREST POLICY*

by **Mounkaila Goumandakoye**

### *INTRODUCTION*

The forest is a capital asset of economic and social importance, a strategic resource for African countries as a whole.

The present report is a summary of national reports covering 14 African countries bearing on forestry policy. These countries present certain similarities but also very specific features which result in a highly diversified horizontal analysis ranging from countries with very high forest potential like Zaire in equatorial Africa, to countries with meagre resources like Niger in the West African Sahel.

Therefore, forest policies are developed and implemented according to existing forest potential, ranging from dense forest to steppe, and also according to the political, economic and social context, and according to governmental and technological realities.

In the face of the great changes that Africa has experienced and taking account of the environmental stakes at the end of the 20th century, the FAO's initiative for analysis of African forest policy is to be welcomed.

The challenge of social and economic development which Africa faces requires reforms and actions in the various sectors of national life. The forest sector must be considered a priority, because of its pivotal role in supporting key sectors such as agriculture, livestock and even industry.

### *FOREST POLICY: PRELIMINARY CONSIDERATIONS*

Forest policies proclaim the way in which countries intend to manage their forests and to promote and organise the management of forest products for the needs of the population and of the economy, for social well-being and for the quality of the environment.

Forest legislation constitutes the instruments of forest policy. It directs and controls individual and/or collective behaviour in relation to forests, forest products and forest land.

Forest policies necessarily reflect historical and macroeconomic contexts, as well as development objectives and global strategies at the national level. It may be useful to remember, in this connection, that the first steps in forest policy in Kenya were dictated by the need to have firewood for the Kenya-Uganda railway at the beginning of this century and that from 1930 to 1960 forest practices in the Sahel were specifically dictated by the need to protect land where groundnuts - an essential export crop - were grown.

Policies can thus evolve and change according to the changes that may take place in the needs and aspirations of the population, as in the economy, sciences, techniques and technologies.

These changes at the social, economic, scientific and technological levels must be taken into account by existing policies in such a fashion as to form a dynamic corpus of conception, reflection and actions.

The majority of African countries today have a forestry policy document. In some countries, including Kenya, Tanzania and Ghana, the first policies date from a quite distant past, the beginning of the century in the case of Kenya. The Tanzanian policy of 1953 is still in force.

In the Sahelian countries, the ecological circumstances of the 1970s make it necessary to tackle the question with much greater rigour. At both national and regional level plans and strategies were prepared to combat drought and desertification, placing special emphasis on forest development.

*WHY THIS REVIVAL OF INTEREST IN FOREST POLICIES?*

The revival of interest in trees and forests at the service of the population and of development applies both nationally and internationally. At the national level there are ecological, economic and social situations that create an urgent and widely agreed need for better management and protection of forest resources.

Ecological context

The mere mention of Africa is enough to evoke thoughts of forest and jungle. Undoubtedly Africa today, more than any other continent, has unprecedented ecological problems, due among other things to deforestation and desertification. These two intimately related phenomena trace their origin to the deterioration of the climate in recent decades, to population pressure and above all to inappropriate and often anarchic exploitation of natural resources, and of forests in particular.

Everywhere in Africa, forests are the largest and sometimes almost the sole source of domestic energy. In the absence of technical progress in agriculture and livestock raising, local populations are increasingly obliged to resort to the forests to meet their rising requirements for food.

Requirements for firewood and those for land implied by space-consuming extensive and/or shifting agriculture lead to the destruction of vast areas of forest each year.

Misconceived and mismanaged industrial exploitation is also one of the leading causes of the retreat of African forests.

To illustrate these statements we cite these facts:

- In Tanzania, 130,000 ha are annually lost to extensive agriculture and unauthorised cutting of trees for firewood, while only 20,000 ha are planted.

- In Ethiopia, forest cover was estimated at 16 percent in 1950 and no more than 2.5 percent in 1989.

- In Zimbabwe, where the dominant vegetation is savannah, the reduction in cover is estimated at 1.5 percent per annum. Around urban centres the reduction from 1963 to 1978 was 50 percent.

- In Sahelian Africa, the situation is identical, if not more alarming. The meagre natural bush is decreasing and in some areas has completely disappeared, making conditions of life extremely precarious for rural populations.

- Finally, not even Zaire where the forest area has been estimated at over 1 million ha and represents the most important timber reserve in Africa (52 percent of Africa's dense forests) has been spared. The forests of Lower Zaire, Kinshasa, Kivu and other regions with a high

population density have been significantly transformed to the point where they resemble savannah farmland.

In spite of its huge potential in natural resources and the long-affirmed (and ceaselessly repeated) desire of its governing classes to lay firm foundations for the development of the continent, the African economy is going badly.

The reasons for this situation are both endogenous and exogenous. The continent has not been able to make use of its potential to create development based on the real values and aspirations of the African peoples. After over thirty years of independence, the majority of African countries are currently passing through a period of severe economic and financial crisis, the effects of which are felt and are visible everywhere and at all levels. Almost all countries have been engaged in restructuring their economic base or in structural adjustment since the start of the 1980s.

These processes of rectifying the serious errors made in development policy are taking increasing account of the role of the forests as a sector capable of contributing to the new impulse that African countries count on giving to their economies. This has been clearly stated in Ghana, for example, where forest products are in third place in exports after cocoa and minerals.

The contribution of the forest sector in the economies of African countries is generally not fully appreciated, with numeral data often being partial and approximate. For example, in a forested country like Zaire, official statistics consider the forest sector as contributing only 1 percent to GDP.

Nevertheless, more than four million rural families in that country make their living from the forest, farming in it, taking wood from it, and hunting in it to obtain their principal source of animal protein. The forest also supplies the firewood that provides 90 percent of the country's domestic energy requirements. As Mujika (1994) states, "Until quite recently, the forest sector was not the subject of a reasoned and coherent policy aimed at increasing its contribution to social and economic development. It was only in 1980, following the decline in the mining industry, that the State began to interest itself in the sector".

In all African countries the economic value of the forests is far greater than their estimated contribution. Generally, only the value of commercial timber is taken into account. But in addition to commercial timber forests supply other products and services including food, energy, medicines, honey, and construction materials. They provide food and shade for animals, constitute the habitat for the fauna. They protect slopes, basins and soil, improve the microclimate and support agricultural production... All these contributions, promotion of which requires coherent forest policies, must be taken into account when the role of the forests in the economy is considered.

## Social context

The combination of a disastrous economic situation and an ecological environment in full deliquescence translates in social terms into an exacerbation of inequalities and increased poverty. This is why all African countries have started to rethink their development policies to find ways of reducing poverty and making the rural sector in particular a true locomotive for development.

With a population growing at a rate that averages about 3 percent, it is obvious that in the absence of vigorous measures to create alternative employment, to diversify revenues, to improve the productivity of the soil, the available natural resources will be insufficient to satisfy the needs of the communities.

Rehabilitation of the rural sector necessarily requires ecologically rational management of natural resources (land, water forests etc.). Such programmes of economic adjustment and readjustment stress the necessity for policies, plans and programmes in the sector. Nevertheless, in many countries the forest sector has not experienced significant positive effects from these adjustment programmes.

Apart from the fact that the essential problems being faced today in rural development emphasise the importance of, among others, the problems of land, land rights and therefore planning and management of rural areas, forestry policies more than ever before impose themselves as essential tools for preparation of the future.

**International context**

In other countries, the present international context, marked by the unprecedented importance being attached to the environment, in particular after the United Nations Conference on Environment and Development, has encouraged an increase in awareness of the need to formulate environmental strategies and specifically clear and coherent forest policies. The statement of principles relating to forests and Agenda 21 have thus already been taken into account in many countries.

*FOREST POLICY, PRINCIPLES, OBJECTIVES AND STRATEGIC ORIENTATIONS*

**Policy principles**

Policy principles define the foundations and general framework for determination of the objectives of forest policy. Confounded in certain cases with the objectives, their enunciation makes it possible to better identify the place of the forest sector in overall development options and the type of relationships that ought to prevail between sector policies.

In forest countries (for example Zaire or Congo) forest law has been established and the role of the State defined in relation to the forests and their industrial-type exploitation. In this regard, the first principle stated for forest policy in Zaire stipulates that "forest land and the resources it contains belong to the State and that all development of forest resources must take place with the participation of the State".

In the countries of the Sahel, as in other countries where forest policy is difficult to disentangle from farming and livestock development policy, it is at this level that the options that result from the need for a total approach to the problem of rural development are defined..

The major policy principles thus emphasise the link between the struggle against desertification and the search for food self-sufficiency. They advise equally:

- **Integration**: the orientations of forestry should integrate with those of agriculture and livestock in a process that ensures complementarity and synergy of actions for better management of natural resources, the fight against desertification, and social and économic development.

- **The participative approach**: the active, voluntary and responsible participation of rural communities will be emphasised; actions will be decided and implemented by the population groups which are the major beneficiaries.

- **A locally-centred development**: forest policy will translate into actions that are largely communal. The forest heritage will be protected and exploited by the population groups who

benefit from the fruits of their participation in their own development, acting themselves for themselves.

Finally, one of the most common principles of forest policy concerns the necessity of ensuring the durability of available resources, so that exploitation and management of forests will satisfy the needs of the present population in terms of both quantity and quality without prejudicing those of future generations.

## General objectives

The most important general objectives assigned to the forest sector vary slightly from one zone to another, according to the available potential, economic imperatives and the ecological situation.

In the forest countries, and in some semi-forest countries with important potential, the emphasis is generally put on the following.

- Stimulation of the forest industry and increased output of timber to contribute to economic adjustment.

- Promotion of plantations of fast growing tree species to sustain local industries and urban development.

- Improvement of the social and economic condition of the local poor through job creation in forest industries.

In most other African countries the chief objectives assigned to forest policy are as follows.

- Increased forest output to satisfy domestic energy requirements, traditional wood uses and various secondary forest products.

- Protection/restoration of ecosystems and improvement of rural production systems through, for example, agroforestry, woodland + grazing systems, combating erosion etc.

## Specific objectives

### In relation to forest industries

Generally speaking, the principal specific objectives in relation to the promotion and/or development of forest industries rely on interventions and measures in which the leading actors are outside the forest sector. For example:

- lightening of the tax burden
- credit provision
- export promotion
- development of transport.

Other measures relate to improvement of generally ancient infrastructures, training of labour, etc.

**In relation to wood as an energy source**

Wood is the principally household energy source, meeting from 70-90 percent of energy requirements, depending on the country. In consequence, the impact of the off-take from forests to meet this requirement is very great, and naturally peaks round the largest towns.

Many countries have tried to replace wood with other energy sources, but this replacement is difficult because of the cost of the replacement fuels which are generally imported (hydrocarbons, gas). The development of other forms of energy (wind, solar) has been very limited in Africa.

In this situation, the specific objectives of forest policy in relation to energy wood are as follows:

- Promotion of wood-saving practices (such as better ovens/stoves)
- Public (industrial type) planting programmes or community level ones (village woodlands) to meet specific needs for firewood.
- The development of multiple use woods (agroforestry) on farmland or pasture.
- Management of natural forests (classified forests, unclassified forest areas) to meet needs for wood and sylvo-pastoralism.

**In relation to woods used for traditional purposes and secondary forest products**

There are few examples supplied in this area, not so much in terms of needs and opportunities, which are expanded on, but in terms of policy objectives.

If for this type of woods the accent is often put on forest and plantation management, there is great attention to secondary products such as gum arabic, karité and other fruits, in the fields of processing (drinks, food) and crafts.

**In relation to protection/restoration of environment and/or production systems**

All the policy documents emphasise the role of the forests in improving the environment and rural production. The objectives declared in this field include promotion and participation of the local population in preservation of trees and their introduction to production sites, the production of forest plants and their plantation on a large scale.

Depending on specific local factors, the emphasis may be placed equally on protection against erosion, promotion of actions to protect hydrographic basins and slopes, protection of river banks, prevention of sand encroachment etc..

**In relation to participation of local communities and the private sector**

Even if in certain policy documents the preponderant role of the State in formulation and implementation of forest policies is expressly emphasised, the majority of African countries increasingly recognise a leading role for local populations in the field of forest development, and also the contribution that can be made by the private sector.

Hence, one of their major objectives is to promote this participation at all levels. In addition, some countries have laid down some fundamental directions for forest development around particular concepts such as "village forestry", "community forestry", "private forestry" and "participative forestry".

Strategic considerations

The strategic orientations contained in forest policies can be summarised and reconstituted around four principal axes, as follows:

*Creation of conditions for participation by the population and by the private sector in managing forest resources by:*

- Increasing the awareness of the public at all levels of the importance of the role of the forest by appropriate means (public and private media, information and consciousness-raising campaigns)

- Encouragement and exploitation of traditional practices that favour good management of natural resources, and generally of all initiatives that could contribute to preservation and improvement of the forests.

- Development of a system of support for initiatives by the local population and especially by the private sector.

- Provision of secure access to forest resources and more generally to land (planning land and forest utilization, revision of legislation).

- Promotion of partnership with the population in implementing policies.

- Facilitating access to the resources required for investment in the forest sector.

*Organization of different markets for forest products through:*

- Creating better knowledge of forest resources and of the services and products induced by them.

- Development and application of appropriate methods for exploiting and/or processing forest products.

- Improvement of existing methods and techniques and consolidation of existing infrastructures.

- Encouragement for local consumption and export of forest products.

*Forest management and increase of forest potential by:*

- Delimiting, taking stock of and managing forests with the participation of the local population.

- Promotion of zones where management is devolved to local communities, making it possible to safeguard and improve the quality of natural resources and obtain a variety of benefits for the population.

- Promotion of forest enrichment plantations and reforestation with a view to preservation of the environment and benefiting from the multiple roles played by trees in farmland and pasture, and ecological rehabilitation.

*Support for the forest sector by:*

- Growth of material, financial, human and organizational capabilities of forestry institutions.
- Development of forestry research.
- Improvement of knowledge of resources and techniques.

*HOW DO FOREST POLICIES APPROACH DEVELOPMENT PROBLEMS?*

The new forest policies recognise the interdependence that exists between population, environment and development, and especially the locomotive role that rural communities and the private sector can play in the preservation and promotion of natural resources.

They better recognise the diversity of interests linked to conservation and exploitation of forests, and the need to make all interest groups participate in decisions on their management.

It is often the case, too, that they strive to take account of these diversities, in spite of the complexity of the current social and economic situation, opening to those concerns of which the causes and solutions often extend far beyond the forestry sector. This is the case with such essential problems as those of poverty, problems which lie at the root of some destruction of ecosystems, as well as at the root of many set-backs and non-successes in the field of forestry. This is the case with questions as important as land rights and decentralization, planning of rural areas, etc.

They strive to take a global view of the problems of development presented today, for example through a firm determination to make the classical centralising role of the state more flexible.

Finally, they preach transfer of responsibility to the population and campaign for a progressive but effective transfer of responsibility and decision-making power downwards to the base, to the level of the rural community. It must however be recognised that:

- For a long time forestry has been planned, organised and implemented by a centralised sectoral and technocratic approach, with the emphasis on State investment at all levels, relegating local populations to the status of spectators of a development that was claimed to be orchestrated for them. When they participate in its activities it is generally as paid or otherwise rewarded labour.
- The development of private investment (private sector forestry, forest industries) has been discouraged by the fact of the ban on land and forest ownership, and by a badly-managed State monopoly on the marketing of forest products.
- Forest development has been perceived largely separately from that of agriculture and animal production. Integration of policies in these fields has not been sufficiently maturely considered to be effective and efficient. As a result, relations between the different sectors have often been of conflict rather than complementary.
- Finally, little attention has been given to research, which has long been controlled by foreign institutes with motivations and priorities often very different from those of the local

governments. Equally, little attention has been given to strengthening organizational and logistical capabilities of the departments entrusted with implementation of forest policy.

*PROCESS OF FOREST POLICY FORMULATION*

The formulation of forest policy takes place in different ways from one country to another, depending on the social and political context. Generally speaking, four models can be identified. Before summarising them, the following general comments should be made.

Almost all African countries, apart from those which have only recently gained their independence, have been governed by unusual regimes during the last decade. It is exactly in this period that the majority of forest policies have been prepared or revised. This period has been generally characterised by the absence of democratically elected parliaments. Although here and there ad hoc systems for "participation" have been created, mechanisms for consulting the population on policy questions have been weak or non-existent.

Also, in the four models of formulation that follow, the population, the primary role of which is recognised and everywhere emphasised, is not a full party to policy formulation. Consultations are very often limited to technical departments (often just to the lands department) and to foreign cooperation partners whose cooperation is necessary if not indispensable to the implementation of policies.

Finally, the process of forest policy formulation is generally conceived and initiated by the forestry department or the ministry in charge of forests. It is subsequently that certain economic and social development players are associated with finalization of the document drafted or in putting it into the form of concepts decided on.

**Model 1**

Forest policy is formulated by the national department in charge of forests, which is entrusted with it. It makes it (the policy) known to the other technical departments concerned and applies itself to implementation. This is very close to what is indicated in the Mali report, which states, "Theoretically, forestry actions are governed by the national forest policy document of 1982, which is the only official document in existence. Prepared by the National Directorate for Waters and Forests, this document was examined and approved by the Ministerial Department in charge of Waters and Forests".

**Model 2**

Forest policy is adopted in a collective process aiming at definition or revision of national policies, such as a political congress, or simply in the framework of preparation of an economic and social development plan, or in a statement of general government policy. In the first case, it must reflect a consensus associating the population to the basis through local organizations. In the second and third cases, it is not obvious that the population participates at any level. As examples of the two cases we mention Mozambique, where forest policy was determined by the 3rd and 4th congresses of Frelimo (the party in power) in 1977 and 1983, and the Central African Republic.

**Model 3**

A national forum or symposium is organised, bringing together social strata through their representatives in order to discuss specific questions relating to the environment and forests. It (the forum) produces policy proposals that are subsequently adopted by the government. This is the case

of Zaire with the Symposium in April 1984 and the National Seminar of May 1988 on "Strategies for integrated development of the forest sector".

Model 4

An iterative process is initiated by the Ministerial Department in charge of forests or by a national planning or policy setting commission. From the start it associates parties at the technical level (often down to field level). A draft policy document is prepared and then submitted to successive political/policy levels and finally to parliament for adoption In this case the document becomes a State law. Several examples can be cited: Kenya, Ghana, Cameroon.

**In relation to the role of Cooperation Partners (Aid donors) in formulating forest policy**

In all African countries Cooperation Partners (aid donors) have played and continue to play a very important role in formulation of forest policy. They have often instigated formulation of new policies or the revision of old ones. They have made contributions to formulation, implementation, follow-up and evaluation of policies. These contributions have been principally through Tropical Forest Action Plans (PAFT) or National Action Plans for the Environment (PANE).

Their contribution has also been made through financial assistance and provision of expertise. They have sometimes participated fully in the preparation process (participation in seminars and work groups) and in general supported the implementation of programmes and projects resulting from these policies.

The interest of development partners (aid donors) in formulating forest policy is explained by their need to coordinate their actions with the priority concerns of the host country, but also to adapt their own strategies to the local context. Unfortunately, there are often as many different approaches to development and environment as there are partners. This situation is not without its difficulties for the process of formulating and implementing national policies.

Efforts to coordinate approaches, generally made within certain multilateral and regional organizations, in some respects facilitate the involvement of donors in policy preparation. At the national level, this coordination, which could have increased the efficacy of contributions, is most often non existent, even at the NGO level.

*PRINCIPAL INTERACTIONS BETWEEN FOREST POLICIES AND POLICIES IN OTHER SECTORS*

Several sectors exert more or less marked influences directly on forest policy. Of these sectors where policies have effects on forests and their management, the most important are: population and demographics, agriculture, livestock, fauna, energy, trade and transport, industry and crafts, planning and finance, land and land rights.

Before examining sector policies, we note that at the macro-economic level certain political options have exacted heavy tribute from the forest sectors in some African countries. This is the case, for example, with badly prepared indigenization in Zaire, with nationalization of production (state farms) in Congo and Ethiopia, and with "decentralization" in Tanzania.

Forests - Population and demography

In spite of the great efforts made in recent years, in particular with the support of the United Nations Organization, national population policies are feebly hesitant over the need to make population growth coincide with economic possibilities. Now, if clear and courageous measures are

not taken promptly in this field, there will certainly be no way out of the crisis of natural resources in Africa.

One of the essential characteristics of the distribution of the African population in future will be areas of very high concentration and therefore of increased pressure on natural resources. In Zaire, for example, nearly one third of the population is concentrated in urban agglomerations. In relation to forest cover, some thinly wooded areas in the south of the country are experiencing severe population pressure that translates into continuous degradation of forests and soils.

Forests - Agriculture

Everywhere in Africa, policies of intensification and diversification of agricultural production have failed lamentably. Generally, the relative increase of agricultural production has been due to an increase in the cultivated area at the expense of woodland, and without any significant increase in yields.

In some countries even the ancient practice of bush-fallow is not longer possible. "Infinite space" has revealed its limits. Land worked for several years "no longer nourishes its people". The latter, like many others in the Sahel, for example, are forced to exploit and sell wood to survive. They thus continue destruction of the meagre bush remaining around their dwellings.

The future of African forests will depend greatly on the urgently required responses to the still unanswered questions of agricultural development. In effect, will agricultural policies, which are being revised practically everywhere, themselves take up the great challenge of falling soil fertility, of its counteraction by cultivated species, of food self-sufficiency and the promotion of export crops?

Forests - Fauna - Livestock

Because of certain centuries-old habits of herd management, habits generally dictated by environmental conditions and the experience of the herdsmen, attempts to "modernise livestock-rearing" on the basis of imported models (ranching etc.) have failed dramatically. In general, livestock policies have put the emphasis on health and have also dealt very timidly with route management. Where this last has been developed, it is based on the development of water supplies.

In spite of the droughts which have affected so-called "herd reconstruction" operations in certain Sahel countries in particular, the efforts made in the animal health area have made it possible to increase livestock numbers considerably and hence also the burden on natural resources. Unfortunately, since migration routes have been but little adapted, over-grazing has caused irreversible degradation in some areas.

Guided only by the desire to increase the network of watering points, pastoral water supply works have often contributed to opening up vast relatively stable areas to desertification phenomena. Around water points, often over a radius of several kilometres, no vegetation has been spared. As time goes by the circles of desertification thus created link up.

Livestock raising in its nomadic form is not very destructive, less so than the form that livestock policies have imposed in the course of the last twenty years. Very fortunately, in most of the countries concerned there is a current evolution in the sector towards a concerted approach to management of natural resources.

The forest is a fauna habitat. Its degradation has a direct negative impact on the diversity and numbers of wild animals. This explains why many forest policies (Cameroon, Kenya, Mali) take account of the fauna.

**Forest - Energy**

The energy sector is generally much more interested in management of the petroleum sector because of its strategic character. However in many countries wood energy is starting to be recognised and taken into account in energy policy.

It is also the case that, in conjunction with forestry bodies, significant efforts have been made in urging the population to reduce its consumption of wood. Actions have been taken to promote better cookers, prototypes for oil heaters and gas cookers adapted to the conditions in poor households. Research has also been undertaken on charcoal production and the use of coal.

**Forest - Trade and Transport**

In forest countries, one of the major obstacles to development of the forest sector is isolation, with a lack of roads to the interior of the country and a lack of adequate railways and port facilities. This greatly reduces ability to produce and export and hence the contribution of the forest sector to the economy. Transport policy must recognise the importance of these factors in promotion of forest exploitation.

Equally, the capacity of the forest sector to respond to the demands of the economy will be in proportion to the place given it in national trade policy.

**Forests - Industries and Crafts**

The development of timber industries and crafts is a sine qua non for the necessary increasing of revenues from forest products and for the promotion of local consumption. It is also indirectly a powerful tool for increasing the interest of the population in the forests and the environment generally. National industry and crafts policy must therefore take account of the potential and the numerous opportunities existing in the forest sector.

**Forests - Planning and Finance**

Several important factors in the planning and finance sector penalise forest development and at the same time offer it opportunities to ensure the indispensable inter-sector integration in policy and action. On the financial level, there are many factors influencing the applicability of forest policies:

- The level of external debt
- Inflation and falling currency exchange rates
- The multiplicity of taxes and duties affecting forest products
- Difficulties of access to finance
- Hesitation over long term investment
- The modest budget allocations to the forest sector etc.

On the other hand development planning provides one of the best opportunities for inter-sector integration and coherence. Forest policy must be reflected in plans and programmes as well as in strategic orientations and in relations with other development sectors as a whole. Taking account of the environment-development interdependence so much talked of, the forestry sector has an important role to play in planning and programming commissions and committees at the highest level. Such a

position will allow it to make the imperatives of sector development count, on the one hand, and on the other to contribute to identification and avoidance of the negative impact of sectoral actions, strategies and policies on natural resources.

**Forests - Land and Land Rights**

One of the key principles of current forest policy is, as we have seen, to encourage the participation of the population in management of natural resources. It is clear that if this is to happen, one of the most important conditions will be ensuring the security of the rural producer on the land he exploits, facilitating acquisition of land by those who have none, and then to give responsibility to the population for the conduct of affairs in its territory, especially in the management of common resources such as forests.

Land problems are today particularly acute because of the rise in population and the decline in natural resources and the need for land in most African countries are a concern of the highest priority. It is undeniable that they are at the root of many failures of forestry policy in the rural milieu, due to the absence of motivation for long term investment by land users in the land, the laws on which are generally far from reassuring.

The result of co-existence between customary law and a modern law often ill-adapted and based on values totally foreign to local tradition, is that the land problem will find solutions in a sustained effort for planning utilization of rural space, accompanied by an appropriate revision of legislation. Several countries have committed themselves to this route. Niger, for example, has prepared what it has been agreed to call a "Rural Code" that integrates all the existing sectoral law codes (forest law, water law, pastoral law etc.), takes account of customary systems of managing natural resources and establishes a new legal code favourable to rural populations taking charge of their environment.

**Forests - Democracy and Decentralization**

In conclusion, it is undoubtedly necessary to emphasise that several forest policy documents have been formulated, revised or applied in a social and political context characterised by the advent of democracy in certain African countries. Without any doubt, this process, which most often, unfortunately, installs itself painfully, will exert an influence on both sectoral policies and generally.

On forest policy in particular, the process could involve objectives of participation by and giving responsibility to the population in management of natural resources; it could equally mean a greater involvement of civil society in the handling of all environmental questions.

Another processes that proceeds in parallel with democratization on the continent is decentralization; this sees the transfer of certain prerogatives from the central offices of the State to regional and local bodies. It could permit greater involvement of populations in the management of their affairs and transfer to them of greater responsibility for management of natural resources.

*IMPACT OF FOREST POLICIES*

Analysis of the national reports shows that national policies, in spite of the pertinence of their orientations, have not had the expected impact. There are several reasons.

- The processes of preparation, adoption and implementation, of follow up and evaluation, do not yet ensure adoption and acceptance of the policy by all actors and parties concerned. It is thus understandable that application is incomplete, partial and inconsistent.

- Policies have been prepared without worrying about how they are to be implemented. Thus development of institutional capabilities has not followed; the necessary financial, material and human resources have not been mobilised, the administrative, organizational, fiscal, legal, commercial and industrial reforms required have not been undertaken or have not been effectively implemented.

- The weakness of the information and evaluation system in the economic sectors has led to underestimation of the contribution of the forest sector to the national economy. This underestimation has led to a marginalization of the sector, which has not benefited from the sary financial and political support for a long time.

- The absence or insufficiency of institutional coordination between the different sectors of the State, one with another and with aid donors and NGOs.

- The non-existence of mechanisms for follow-up, evaluation and measurement of the impact of forest policy has in many cases not allowed corrective actions to be taken in time, nor yet appropriate initiatives in line with social, economic and ecological dynamics.

- Great financial and technological dependence on outside sources.

- The fact that sectoral policies are not made effectively coherent within a single strategic framework of economic and social development. In effect, the performance of the forest sector is strongly influenced by the policies and actions of other sectors.

*PRINCIPAL FIELDS FOR TECHNICAL ASSISTANCE - OPPORTUNITIES FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION*

In order to improve the pertinence of forest policies and raise the efficacy of their implementation and follow-up/evaluation, South-South cooperation should be strengthened and technical assistance targeted in certain specific fields.

Fields requiring technical assistance (non-exhaustive list):

- Stock-taking, knowledge of forest resources and following of ecosystem dynamics
- Measures to exploit national forest resources in the world market.
- Preparation and execution of forest management plans.
- Modernization of forest industries.
- Evaluation of the contribution of the forest sector to the national economy (not restricted to GDP).

Fields for South-South cooperation:

- Joint initiatives for the development of wood industries and crafts.
- Preparation and implementation of joint programmes.
- Exchanges of experience in forest policy matters (preparation process, implementation, follow-up) and in institutional and coordination aspects.
- Training.
- Research.
- Science and technology.
- Development of tools and methods for a participative approach.

*CONCLUSION*

In the "forest" of good intentions and fine statements of policy, the African forest pales and disappears fragment by fragment under the combined effect of various unfavourable factors.

Some countries with immense forest resources like Zaire or Congo have not yet managed to maximise profit. Elsewhere, in less favourable conditions such as those of the Sahel, degradation of natural resources is proceeding at an accelerating pace.

However, in many countries policies have been defined. The objectives and principles of these policies, and also their strategic orientations, are in most cases pertinent. Unfortunately the overall balance sheet (taking all countries together) is poor.

As indicated earlier on the impact of forest policies, these last have not responded satisfactorily to expectations. The reasons given indicate that appropriate responses are still to be found to certain basic questions. Of these, the following seem to us to be of the first importance:

- How to ensure the full participation and full engagement of all actors at all stages of preparation, adoption, implementation and follow-up/evaluation of forest policy (What actors? How to select them? What methods of participation? How to ensure the preparation or revision of policies at the least cost and within acceptable times? What communication tools to use in multilingual countries? and so on). On what basis should partnerships be established between communities, State, NGO, providers of funds?

- How to ensure the best institutional coordination between different governmental organizations, suppliers of funds and NGO?

  What measures are necessary to ensure effective coherence between sectoral policies in the search for complementarity and synergy?

- What improvements should be made to present policies or their implementation in order to:

  * Strangle the ecological crisis (especially in Sahel countries)
  * Improve the performance of African forest industries, raise their efficiency, ensure improvement of outlets and trade in forest products?

- In what fields and on what bases should South-South cooperation be strengthened in order to contribute to development of endogenous capabilities of African countries for definition and/or implementation of forest policies? What role will be assigned to the FAO in supporting such cooperation?

If it is true that none of the future has yet been written and that it is peoples that make it, the forest and forest management in the 21st century will depend increasingly on policies that are effectively implemented, on the real will to act - or not act - for the solution of present and future problems.

It is important that our forestry policies, conceived to start from national concerns and situations, incorporate the global dimension of the environment (biodiversity, climate change, the struggle against desertification). These policies must be realistic, implementable and based on national capacities in a continuous, participative, iterative and decentralised process.

*REFERENCES*

Agnangoye, Jean-Pierre, 1994: Etude régionale sur les politiques forestières dans certains pays d'Afrique. Rapport national sur la politique forestière du Congo (mimeo).

Anonymous, 1993: Report on Forestry policy in Ethiopia (mimeo).

Anonymous, 1994: National Report of Forestry Policy in Tanzania (mimeo).

Berthe, A. Lamine, 1993: Etude sur la politique forestière au Mali (mimeo).

Besong, Joseph, 1994: National Report on the forestry policy of Cameroon (mimeo).

CEDRE (Cabinet d'études en développement rural et environnement), 1994: La politique forestière de la République centrafricaine (mimeo).

Cuco, Arlito, 1993: Some aspects on forestry policy in Mozambique (mimeo).

Goumandakoye, Mounkaila, 1993: Rapport national sur la politique forestière du Niger (mimeo).

Harrison, Paul, 1991: Une Afrique verte - Karthala CTA, Paris 448p.

Kinara, Peter, 1993: Report on forestry policy in Gambia (mimeo).

Kinara, Peter, 1993: Report on Forestry policy in Sierra Leone (mimeo).

Kojwang, H. O., 1995: A revised draft report submitted to the FAO "National reports on forest policies in selected countries of Africa", Kenya forest policy (mimeo).

Merlin, Pierre, 1991: Espoir pour l'Afrique Noire - Présence africaine/ACCT, Paris, 477 p.

Mujika, Kankolongo, G. S., 1994: Rapport national sur les politiques forestières, cas du Zaïre (mimeo).

Nations Unies, 1993: Action 21 - Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - Déclaration de principes relatifs aux forêts, Nations Unies, Genève 256 p.

Nyoni et al, 1993: Zimbabwe forestry policy report (mimeo).

PNUD, 1994: Rapport mondial sur le développement humain 1994, PNUD, New York 239 p.

Tufuor, K., 1993: A review of the forest sector policy of Ghana (mimeo).

# *SYNTHESE DES RAPPORTS NATIONAUX SUR LES POLITIQUES FORESTIERES EN AFRIQUE*

**Mounkaila Goumandakoye**

## *INTRODUCTION*

La forêt représente un capital d'importance économique et sociale, une ressource stratégique pour l'ensemble des pays africains.

Le présent rapport constitue une synthèse des rapports nationaux établis par quatorze pays africains et portant sur la politique forestière. Ces pays présentent certaines similitudes mais aussi de grandes spécificités qui assurent une analyse transversale très diversifiée allant de pays à potentiel forestier très élevé comme le Zaïre en Afrique équatoriale, à pays de maigres ressources comme le Niger en Afrique sahélienne occidentale.

Ainsi, selon les potentialités forestières existantes variables de la forêt dense à la steppe, selon aussi les contextes politique, économique et social, les réalités institutionnelles et technologiques, les politiques forestières s'élaborent et se mettent en oeuvre.

Face aux grandes mutations que connaît l'Afrique et tenant compte des enjeux environnementaux en cette fin du XXè siècle, l'initiative de la FAO de procéder à une analyse des politiques forestières africaines est à saluer.

En effet les défis de développement social et économique qui interpellent l'Afrique avec insistance exigent des réformes et des mesures dans les différents secteurs de la vie nationale. Le secteur forestier doit être considéré comme une priorité, en raison de son rôle charnière et de support pour des secteurs clés comme l'Agriculture, l'Elevage et même l'Industrie.

## *POLITIQUES FORESTIERES: CONSIDERATIONS PREALABLES*

Les politiques forestières proclament la manière par laquelle les pays entendent aménager leurs forêts, promouvoir et organiser la gestion des produits forestiers pour les besoins des populations et de l'économie, le bien-être social et la qualité de l'environnement.

Les législations forestières constituent des instruments de la politique forestière. Elles orientent et contrôlent les comportements individuels et/ou collectifs à l'égard des forêts, produits forestiers et terres forestières.

Les politiques forestières reflètent nécessairement les contextes historiques, macro-économiques, ainsi que les objectifs et stratégies globaux de développement au niveau national. A cet égard, serait-il utile de rappeler que les premiers pas de la politique forestière du Kenya ont été dictés par les besoins de créer la ligne de chemin de fer Ouganda-Kenya au début du siècle, et qu'au Sahel, de 1930 à 1960 les pratiques forestières ont particulièrement été dictées par le besoin de protéger les terres arachidières (produit essentiel d'exportation)?

Les politiques peuvent donc évoluer - et même changer -, cela en fonction des mutations pouvant caractériser les besoins et aspirations des populations, tout comme l'économie, les sciences, les techniques et technologies.

Ces mutations aux niveaux social, économique, scientifique et technologique doivent être prises en charge par les politiques existantes de façon à constituer un cadre dynamique de conception, de réflexion et d'actions.

La majorité des pays africains disposent aujourd'hui d'un document de politique forestière. Dans quelques pays comme le Kenya, la Tanzanie, le Ghana... les premières politiques remontent à un passé très lointain (début du siècle au Kenya). Celle de la Tanzanie, qui date de 1953, est encore en vigueur.

Dans les pays Sahéliens, les circonstances écologiques des années 1970 ont imposé d'aborder la question de façon beaucoup plus rigoureuse. Aussi bien au niveau national que régional, des politiques, plans et stratégies ont été alors élaborés pour lutter contre la sécheresse et la désertification en mettant un accent particulier sur le développement forestier.

*POURQUOI CE REGAIN D'INTERET POUR LES POLITIQUES FORESTIERES?*

Le regain d'intérêt pour la cause de l'arbre et de la forêt au service des populations et du développement tient aussi bien du contexte national que de celui international. Au niveau national, ce sont les contextes écologique, économique et social qui justifient le besoin urgent et largement partagé de sauvegarder et de gérer au mieux les ressources forestières.

Contexte écologique

L'évocation de l'Afrique suffisait autrefois à penser aux forêts et à la jungle. Sans doute plus que les autres continents, l'Afrique connaît aujourd'hui des problèmes écologiques sans précédent, dus entre autres à la déforestation et à la désertification. Ces deux phénomènes intimement liés trouvent leur origine dans la détérioration des conditions climatiques des dernières décennies, dans la pression démographique et surtout dans l'exploitation inappropriée, le plus souvent anarchique, dont les ressources naturelles (forestières en particulier) sont l'objet.

Partout en Afrique, les forêts demeurent (et cela presque exclusivement) la source essentielle d'énergie domestique; elles constituent, en l'absence de progrès techniques dans les domaines agricole et pastoral, un recours obligé pour les populations locales afin d'assurer leurs besoins alimentaires de plus en plus croissants.

Les besoins en bois de feu et ceux en terre qu'implique une agriculture extensive et/ou itinérante consommatrice d'espace, entraînent chaque année la destruction de superficies énormes de forêts.

L'exploitation industrielle mal conçue et mal gérée est également une des causes majeures de la régression des forêts africaines.

Pour illustrer ces constatations, retenons:

- qu'en Tanzanie, 130 000 ha sont annuellement perdus du fait de l'agriculture extensive, de la coupe abusive de bois pour l'énergie, alors que 20 000 ha seulement sont plantés;

- en Ethiopie, le couvert forestier estimé à 16% en 1950 n'est plus que de 2,5% en 1989;

- au Zimbabwe où la végétation est dominée par la savane, la réduction du couvert est estimée à 1,5% par an; autour des centres urbains cette réduction a atteint 50% entre 1963 et 1978;

- en Afrique Sahélienne, les constats sont identiques si non plus alarmants, quand on sait que les maigres brousses naturelles disponibles s'amenuisent ou ont, en certains endroits, totalement disparu, rendant les conditions de vie extrêmement précaires pour les populations rurales;

- enfin, même le Zaïre dont la forêt est évaluée à plus d'un million d'ha représentant la réserve la plus importante en bois du continent (52% des forêts denses africaines) n'est pas épargné. Les forêts du Bas-Zaïre, de Kinshasa, du Kivu et des autres régions à forte densité de population ont été transformées de façon significative, au point de ressembler aux terres agricoles de savanes.

## Contexte économique

Malgré ses potentialités énormes en ressources naturelles et la volonté depuis longtemps affirmée (sans cesse renouvelée) par les dirigeants de jeter des bases sûres de développement du continent, l'Afrique économique va mal.

Les raisons de cette situation sont endogènes et exogènes. Somme toute, le continent n'a pas pu mettre à profit ses potentialités au service d'un développement fondé sur les valeurs et aspirations réelles des populations africaines. Après plus de trente ans d'indépendance, la majorité des pays africains traversent actuellement une période de grave crise économique et financière dont les effets se ressentent et sont visibles partout et à tous les niveaux. Presque tous les pays sont engagés dans des processus de restructuration des bases économiques ou d'ajustement structurel depuis le début des années 1980.

Ces processus de "rectification" des graves erreurs commises en matière de développement prennent de plus en plus en compte le rôle des forêts en tant que secteur capable de contribuer à la nouvelle impulsion que comptent donner les pays africains à leurs économies. Cela a été clairement affirmé par exemple au Ghana où les produits forestiers détiennent le troisième rang des exportations après le cacao et les ressources minières.

La contribution du secteur forestier dans l'économie des pays africains est généralement mal appréhendée, chiffrée de façon approximative et le plus souvent partielle. Par exemple, dans un pays forestier comme le Zaïre, les statistiques officielles considèrent que le secteur forestier ne contribue que pour 1% au PIB.

Pourtant, plus de quatre millions de familles de paysans dans ce pays tirent leur subsistance de la forêt en y pratiquant l'agriculture, en y prélevant du bois, en y exerçant les activités de chasse dont les produits constituent la principale source de protéïne animale. Cette forêt fournit aussi du bois de feu qui entre pour plus de 90% dans la satisfaction des besoins en énergie domestique. Comme l'indique **Mujika (1994)** "jusqu'à une époque récente, le secteur forestier n'avait pas fait l'objet d'une politique cohérente et raisonnée en vue d'accroître sa contribution au développement socio-économique. Il a fallu attendre 1980, à la suite du déclin de l'industrie minière, pour voir l'Etat Zaïrois s'intéresser au secteur".

Dans tous les pays africains la valeur économique des forêts est de loin supérieure à leur contribution estimée. Le plus souvent, seule la valeur du bois d'oeuvre est prise en compte. En dehors du bois d'oeuvre, les forêts fournissent d'autres produits et services incluant l'alimentation, l'énergie, les produits pharmaceutiques, le miel, les matières premières entrant dans les constructions. Elles fournissent alimentation et ombrage pour les animaux, constituent l'habitat pour la faune. Elles protègent les bassins versants et les sols, améliorent le micro-climat et supportent les productions

agricoles... Toutes ces contributions, dont la promotic
doivent être prises en charge quand on évoque le rôle des forêts dans l'économie.

## Contexte social

La conjonction d'une situation économique désastreuse et d'un environnement écologique en pleine déliquescence se traduit au plan social par l'exacerbation des inégalités et l'accroissement de la pauvreté. C'est pourquoi tous les pays africains ont entrepris de repenser leurs politiques de développement afin de trouver les voies permettant d'atténuer la pauvreté et faire du secteur rural en particulier un véritable moteur du développement.

Avec une population qui croit à un taux se situant en moyenne autour de 3%, il est évident qu'en l'absence de mesures vigoureuses de création d'emplois alternatifs, de diversification des revenus, d'amélioration de la productivité des terres, les ressources naturelles disponibles ne suffiraient pas à satisfaire les besoins des communautés.

La réhabilitation du secteur rural passe nécessairement par la gestion écologiquement rationnelle des ressources naturelles (terre, eau, forêt...). Ces programmes de redressement économique et d'ajustement insistent sur la nécessité de disposer de politiques viables, des plans et des programmes suffisamment pertinents dans ce domaine. Toutefois, dans de nombreux pays, le secteur forestier n'a pas enregistré d'effets positifs significatifs dus à ces programmes d'ajustement.

Par ailleurs, du fait que les questions essentielles qui se posent aujourd'hui en matière de développement rural soulignent entre autres problèmes ceux de la terre, du foncier et donc de la planification et de la gestion de l'espace rural, les politiques forestières s'imposent plus que jamais en tant qu'instruments indispensables de préparation de l'avenir.

## Contexte international

Dans d'autres pays enfin, le contexte international actuel marqué par une importance sans précédent accordée à l'environnement, notamment après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, a donc favorisé une prise de conscience sur la nécessité de formuler des stratégies environnementales et en particulier des politiques claires et cohérentes en matière de forêts. Ainsi, la déclaration de principes relatifs aux forêts et le Programme d'Action 21 sont déjà pris en compte dans de nombreux pays.

# *LES POLITIQUES FORESTIERES, PRINCIPES, OBJECTIFS ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES*

## Les principes de politique

Les principes de politique définissent les fondements et le cadre général de détermination des objectifs de la politique forestière. Confondus dans certains cas aux objectifs, leur énoncé permet de mieux cerner la place du secteur forestier dans les options globales de développement de même que les types de relations devant prévaloir entre les politiques sectorielles.

Dans les pays de forêt (Zaïre, Congo par exemple), c'est là qu'est affirmé le statut des forêts et qu'est défini le rôle de l'Etat vis-à-vis des forêts et de leur exploitation notamment au plan industriel. A cet égard, le premier principe posé par la politique forestière du Zaïre stipule que "les terres forestières et les ressources qu'elles renferment appartiennent à l'Etat et que tout développement des ressources forestières devrait se faire avec le concours de l'Etat...".

Dans les pays du Sahel, comme dans d'autres pays où la politique forestière est difficilement dissociable des politiques sectorielles de développement agricole et pastoral, c'est à ce niveau que sont définies les options qui sous-tendent le besoin d'une Approche globale de la problématique de développement rural.

Les principes majeurs de politique soulignent de ce fait le lien existant entre la lutte contre la désertification et la recherche de l'autosuffisance alimentaire. Ils prônent également:

- **l'intégration:** les orientations de la foresterie doivent s'intégrer à celles de l'agriculture et de l'élevage dans une démarche qui assure complémentarité et synergie des actions pour une meilleure gestion des ressources naturelles, la lutte contre la désertification et le développement socio-économique;

- **l'approche participative:** la participation active, volontaire et responsable des communautés rurales sera privilégiée, les actions seront décidées et mises en oeuvre par les populations qui en seront les principales bénéficiaires;

- **un développement auto-centré:** la politique forestière se traduira par des actions qui se situeraient en grande partie au niveau des collectivités. Le patrimoine forestier sera protégé et mis en valeur par les populations qui bénéficieront des fruits de leur participation pour leur propre développement, en agissant par elles-mêmes et pour elles-mêmes.

Enfin, l'un des principes le plus commun aux politiques forestières traite de la nécessité d'assurer la durabilité des ressources disponibles, afin que l'exploitation et la gestion des forêts satisfassent de façon pérenne, en quantité et en qualité, les besoins des populations présentes, sans porter préjudice à ceux des générations futures.

## Les objectifs généraux

Les objectifs généraux majeurs assignés au secteur forestier varient légèrement d'une zone à l'autre, du fait des potentialités disponibles, des impératifs économiques et du contexte écologique qui y prévalent.

Dans les pays de forêt, de même que dans certains pays "péri-forestiers" à potentiel important, l'accent est généralement mis sur:

- la stimulation de l'industrie forestière et l'accroissement de la production de bois d'oeuvre pour contribuer au redressement de l'économie;

- la promotion des plantations forestières à croissance rapide afin de supporter les besoins des industries locales et le développement urbain;

- l'amélioration du statut socio-économique des populations locales pauvres, à travers la création d'emploi dans les industries forestières.

Dans la majorité des autres pays d'Afrique, les objectifs majeurs assignés à la politique forestière sont centrés sur:

- l'accroissement des productions forestières en vue de satisfaire les besoins en énergie domestique, en bois de service traditionnel et en produits forestiers secondaires divers;

- la protection/restauration des écosystèmes et l'amélioration des systèmes de production ruraux à travers par exemple l'agroforesterie, le sylvo-pastoralisme, les luttes anti-érosives, etc.

Objectifs spécifiques

**A propos des industries forestières**

D'une manière générale, les principaux objectifs spécifiques concernant la promotion et/ou le développement des industries forestières font appel à des interventions et mesures dont les acteurs se situent en dehors du secteur forestier. On retiendra par exemple:

- l'allègement du fardeau fiscal,
- la disponibilité des crédits,
- la promotion des exportations,
- le désenclavement et le développement des transports, etc.

D'autres mesures reviennent certainement et gravitent autour de l'amélioration des infrastructures généralement vétustes, la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée, etc.

**A propos du bois-énergie**

Le bois constitue la principale source d'énergie utilisée par les ménages. Sa part dans la satisfaction des besoins énergétiques varie de 70 à 90% selon les pays. Par conséquent, l'impact des prélèvements effectués sur les forêts pour couvrir ces besoins est extrêmement important et culmine notamment autour des grandes agglomérations.

De nombreux pays ont tenté la substitution du bois par d'autres sources d'énergie, mais elle demeure difficile en raison de son coût car les substituants sont en général importés (gaz, hydrocarbures). Concernant les autres formes d'énergie (éolienne, solaire...) elles n'ont connu qu'un développement très limité en Afrique.

Dans ce contexte, les objectifs spécifiques des politiques forestières en relation avec le bois-énergie sont notamment:

- la promotion des pratiques d'économie de bois (fourneaux améliorés par exemple);

- la réalisation de plantations forestières en régie (type industriel) ou à l'échelle des collectivités villageoises (bois villageois) pour des besoins spécifiques en bois de feu;

- le développement de boisements à usages multiples (agroforesterie) sur terres agricoles et/ou pastorales;

- l'aménagement des forêts naturelles (forêts classées, massifs forestiers non classés...) pour les besoins en bois et le sylvo-pastoralisme.

**A propos des bois de service traditionnels et produits forestiers secondaires**

Peu d'exemples sont fournis dans ces domaines, non pas en termes de besoin et d'opportunités (d'ailleurs largement développés) mais en termes d'objectifs de politique.

Si pour le bois de service l'accent est souvent mis sur l'aménagement de forêts et les plantations, concernant les produits secondaires les attentes sont grandes, notamment autour de

produits comme la gomme arabique, le karité et d'autres fruitiers, dans les domaines de la transformation (boissons, alimentation) et de l'artisanat.

**A propos de protection/restauration de l'environnement/systèmes de production**

Tous les documents de politique mettent l'accent sur le rôle des forêts dans l'amélioration de l'environnement et des productions rurales. Les objectifs définis dans ce domaine incluent la promotion et la participation de la population dans la préservation et l'introduction des arbres sur les sites de production, la production de plants forestiers et leur plantation à grande échelle.

Selon les spécificités locales, l'accent est également mis sur la lutte contre l'érosion: promotion d'actions d'aménagement/protection des bassins versants, protection des berges, lutte contre l'ensablement...

**A propos de la participation des communautés locales et du secteur privé**

Même si dans certains documents de politique le rôle prépondérant de l'Etat dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques forestières est expressément souligné, la majorité des pays d'Afrique reconnaissent de plus en plus un rôle de premier plan aux populations locales en matière de développement forestier, et la contribution que peut apporter le secteur privé.

De ce fait, l'un de leurs objectifs majeurs est de promouvoir cette participation à tous les niveaux. C'est ainsi qu'autour de certains concepts comme la "foresterie villageoise", la "foresterie communautaire", la "foresterie privée" et la "foresterie participative", certains pays ont bâti des axes essentiels au processus de développement forestier.

**Les orientations stratégiques**

Les orientations stratégiques contenues dans les politiques forestières pourraient être résumées et restituées autour des quatre axes principaux suivants. Il s'agit de:

*Créer les conditions d'une participation des populations et du secteur privé à la gestion des ressources forestières par:*

- la sensibilisation du public à tous les niveaux sur l'importance et le rôle des forêts à travers les moyens adaptés (média publics et privés, campagnes d'information et de sensibilisation...);
- l'encouragement et la valorisation des pratiques traditionnelles favorisant une bonne gestion des ressources naturelles et, d'une façon générale, toutes les initiatives porteuses susceptibles de contribuer à la préservation et à l'amélioration des forêts;
- la mise au point de systèmes d'appui aux initiatives des populations et notamment du secteur privé;
- la sécurisation et la facilitation de l'accès aux ressources forestières et plus généralement à la terre (planification de l'utilisation des terres et forêts, révision des législations...);
- la promotion de partenariat avec les populations dans la mise en oeuvre des politiques;
- la facilitation des procédures d'accès aux moyens nécessaires à l'investissement dans le secteur forestier.

*Organiser les différentes filières des produits forestiers par:*

- la promotion d'une meilleure connaissance des ressources forestières ainsi que celle des services et produits qui en sont tirés;

- la mise au point et l'application de méthodes appropriées d'exploitation et/ou de transformation des produits de la forêt;

- l'amélioration des méthodes et techniques en vigueur et le renforcement des infrastructures existantes;

- l'encouragement à la consommation locale et la promotion de l'exportation des produits de forêt.

*Aménager les forêts et accroître le potentiel forestier par:*

- la délimitation, l'inventaire et l'aménagement des forêts avec la participation des populations;

- la promotion de la constitution de zones d'aménagement dévolues aux collectivités locales, permettant de sauvegarder, d'améliorer la qualité des ressources et de tirer des profits multiples pour les populations;

- la promotion des plantations d'enrichissement en forêts et du reboisement en vue de la préservation de l'environnement et de bénéficier des rôles multiples de l'arbre sur les terres agricoles et pastorales notamment et des réhabilitations écologiques.

*Soutenir le secteur forestier par:*

- l'accroissement des capacités matérielles, financières, humaines et organisationnelles des institutions forestières;

- le développement des efforts de recherche forestière;

- l'amélioration de la connaissance des ressources et des techniques.

*COMMENT LES POLITIQUES FORESTIERES ABORDENT LES QUESTIONS DU DEVELOPPEMENT?*

Les nouvelles politiques forestières reconnaissent l'interdépendance existant entre population/ environnement/développement et notamment le rôle moteur que pourraient jouer les collectivités rurales et le privé dans la préservation et la promotion des ressources naturelles.

Elles reconnaissent mieux la diversité des intérêts liés à la conservation et à l'exploitation des forêts, et la nécessité de faire participer tous les groupes d'intérêt aux décisions concernant leur gestion.

C'est ainsi qu'elles s'efforcent de prendre en compte ces diversités, malgré la complexité du contexte socio-économique actuel, en s'ouvrant à des préoccupations dont les causes et les solutions dépassent souvent de loin les attributions et les capacités du seul secteur forestier. C'est le cas de questions aussi essentielles que celles relatives à la pauvreté, questions qui sont à la base de certaines destructions des écosystèmes ainsi qu'à l'origine de nombreux échecs et de multiples "réussites

manquées" dans le domaine forestier. C'est le cas de questions aussi importantes que celles du foncier et de la décentralisation, de la planification de l'espace rural, etc.

Elles s'y efforcent en se situant dans une perspective de solution globale des problèmes de développement tels qu'ils sont aujourd'hui posés, à travers par exemple une ferme volonté d'assouplir le rôle centralisateur classique de l'Etat.

Elles prônent enfin la responsabilisation des populations et militent pour un transfert progressif mais effectif des responsabilités et du pouvoir de décision à la base, au niveau des terroirs ruraux. Il faut cependant reconnaître que:

- pendant longtemps, la foresterie a été planifiée, organisée et mise en oeuvre selon une approche centralisée, sectorielle et techniciste, mettant l'accent sur les investissements d'Etat à tous les niveaux, et reléguant les populations au statut de spectatrices d'un développement prétendument orchestré pour elles. Quand elles participent aux activités, c'est en général comme main-d'oeuvre rémunérée ou autrement compensée;

- le développement des investissements privés (foresterie privée, industries forestières) a été découragé du fait de l'interdiction de la propriété sur les terres et les forêts et d'un monopole d'Etat mal géré sur le marché des produits forestiers;

- le développement forestier a été perçu largement en dehors de celui de l'agriculture et des productions animales, l'intégration des politiques dans ces domaines n'ayant pas été mûrement pensée pour être assurée de façon effective et efficace. Résultat, les relations qui ont caractérisé ces différents secteurs ont été plutôt conflictuelles que complémentaires;

- enfin, peu d'intérêt a été accordé à la recherche, pendant longtemps contrôlée par des instituts étrangers dont les motivations et priorités étaient souvent fort différentes de celles des administrations locales, ainsi qu'au renforcement des capacités institutionnelles et logistiques des services chargés de mettre en oeuvre les politiques forestières.

*PROCESSUS DE FORMULATION DES POLITIQUES FORESTIERES*

La formulation des politiques forestières s'effectue de façons différentes selon les pays et les contextes socio-politiques qui y prévalent. D'une façon générale, quatre schémas peuvent être distingués. Avant de les résumer, il convient de faire les remarques générales suivantes.

Presque tous les pays africains, en dehors de ceux ayant conquis leur indépendance il y a seulement quelques années, ont vécu sous des régimes d'exception au cours de la dernière décennie. C'est justement en cette période que la majorité des politiques forestières ont été élaborées, ou révisées. Cette période a été caractérisée d'une manière générale par l'absence de parlements démocratiquement élus. Même si ça et là des structures dites de participation ont été créées sur mesure, les mécanismes de consultation de la base sur les questions de politique étaient inexistants sinon peu fiables.

Aussi, dans les quatre schémas de formulation qui suivent, la population dont le rôle primordial est reconnu et partout souligné n'est pas totalement partie prenante dans la formulation des politiques. Les consultations se limitent très souvent aux services techniques (souvent jusqu'aux services de terrain) et aux partenaires de coopération dont l'appui est nécessaire, sinon indispensable, à la mise en oeuvre des politiques.

Enfin, le processus de formulation des politiques forestières est en général conçu et initié par le service forestier ou le Ministère en charge des forêts. C'est par la suite que certains acteurs du développement économique et social sont associés à la finalisation du document ébauché ou à la mise en forme d'idées arrêtées.

Schéma 1

La politique forestière est formulée par la Direction nationale chargée des forêts qui en a l'attribution; elle la fait connaître aux autres services techniques concernés et s'attache à l'appliquer. C'est à peu près ce qu'offre à considérer le rapport du Mali qui indique que "Théoriquement les actions forestières sont régies par le document de politique forestière nationale de 1982 qui est le seul document officiel existant. Elaboré par la Direction nationale des eaux et forêts, ce document a fait l'objet d'examen et a été approuvé par le Département ministériel chargé des eaux et forêts...".

Schéma 2

La politique forestière est adoptée dans un processus d'ensemble visant la définition/révision des politiques nationales comme par exemple un congrès politique, ou tout simplement dans le cadre de l'élaboration d'un plan de développement économique et social, ou dans une déclaration de politique générale de Gouvernement. Dans le premier cas, elle devrait correspondre à un consensus associant les populations à la base à travers leurs structures locales. Dans le second et le troisième cas, il n'est pas évident que les populations y participent à quelque niveau que ce soit. Nous retiendrons pour l'un et l'autre des cas l'exemple du Mozambique où la politique forestière a été définie par les 3è et 4è Congrès du Frolimo (parti au pourvoir) en 1977 puis en 1983, et celui de la République centrafricaine.

Schéma 3

Un forum ou symposium national est organisé, associant l'ensemble des couches sociales du pays à travers leurs représentants pour traiter des questions spécifiques de l'environnement et des forêts. Il dégage des propositions de politique qui sont par la suite adoptées par le Gouvernement. C'est le cas du Zaïre avec le symposium d'avril 1984, puis le Séminaire national de mai 1988 sur "les stratégies pour un développement intégré du secteur forestier".

Schéma 4

Un processus itératif est initié par le Département ministériel chargé des forêts ou une Commission nationale de planification/définition de politiques; il associe dès au départ les parties prenantes au niveau technique (souvent jusqu'au terrain). Une proposition de document de politique est préparée puis soumise aux échelons politiques successifs et enfin au Parlement pour adoption. Dans ce cas le document est une loi de l'Etat ou en a la force. Plusieurs exemples peuvent être cités: Kenya, Ghana, Cameroun.

**A propos du rôle des partenaires de coopération dans la formulation des politiques forestières**

Dans tous les pays africains, les partenaires de coopération ont joué et continuent de jouer un rôle très important en matière de formulation de politiques forestières. Ils ont souvent suscité la formulation de nouvelles politiques ou la révision d'anciennes. Ils ont apporté un concours à la formulation, à la mise en oeuvre, au processus de suivi et évaluation des politiques. Ces appuis se sont exprimés surtout à travers le Plan d'action forestier tropical (PAFT) ou les Plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE).

Leur contribution s'est manifestée aussi bien à travers des appuis financiers, qu'en matière d'expertise; ils ont parfois pleinement participé au processus d'élaboration (participation aux séminaires et groupes de travail) et en général soutenu la mise en oeuvre des programmes et projets découlant de ces politiques.

L'intérêt des partenaires au développement dans la formulation des politiques forestières s'explique à la fois par le besoin qu'ils ont de cadrer leurs interventions dans les préoccupations prioritaires des pays hôtes, mais aussi d'adapter leurs propres stratégies au contexte local. Malheureusement, il y a souvent presque autant d'approches différentes que de partenaires en présence en matière de développement et d'environnement. Cette situation n'est pas sans inconvénients dans le processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques nationales.

Les efforts de coordination des approches, généralement opérés au sein de certaines organisations multilatérales et régionales, facilitent à certains égards l'implication des partenaires au processus d'élaboration des politiques. Au niveau national, cette coordination qui aurait accru l'efficacité de leur contribution est le plus souvent inexistante, même au niveau des ONG.

*PRINCIPALES INTERACTIONS ENTRE LES POLITIQUES FORESTIERES ET CELLES DES AUTRES SECTEURS*

Plusieurs secteurs exercent de façon directe, des influences plus ou moins marquées sur les politiques forestières. Parmi ces secteurs dont les politiques ont par conséquent des effets sur les forêts et leur gestion, les principaux sont: population et démographie, agriculture, élevage, faune, énergie, transports et commerce, industries et artisanat, planification et finance, terre et foncier.

Avant de traiter des politiques sectorielles, il est à noter qu'au plan macro-économique certaines options politiques ont fait payer de lourds tributs aux secteurs forestiers dans certains pays africains. C'est le cas par exemple des nationalisations mal préparées au Zaïre, de l'étatisation de la production (fermes d'Etat) au Congo et en Ethiopie, de la "décentralisation" en Tanzanie.

**Forêts - populations et démographie**

Malgré des efforts importants déployés au cours des dernières années, notamment avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies, les politiques nationales de population, demeurent faibles, sinon hésitantes, quant à la nécessité de faire coïncider la croissance démographique aux capacités économiques. Or, si des mesures lucides et courageuses ne sont pas prises dès à présent en cette matière, il n'y aura certainement pas de porte de sortie face à la crise des ressources naturelles en Afrique.

L'une des caractéristiques essentielles de la population africaine de demain sera sa répartition dans l'espace qui déjà semble dessiner des zones d'extrême concentration humaine et donc de pression accrue sur les ressources naturelles. Au Zaïre par exemple, près du tiers de la population est concentré dans les agglomérations urbaines. En relation avec le couvert forestier, ce sont les zones peu boisées du Sud qui subissent de fortes pressions se traduisant par une continuelle dégradation des forêts et des sols.

**Forêts - agriculture**

Partout en Afrique, les politiques d'intensification et de diversification des productions agricoles ont lamentablement échoué. De façon générale, la relative augmentation des productions agricoles à l'extension des terres de cultures s'est faite au détriment des terres boisées et ne résulte donc pas d'un accroissement significatif des rendements.

Dans certains pays, même la pratique ancestrale des jachères n'est plus possible; "l'espace infini" a montré ses limites. Les terres travaillées plusieurs années durant "ne nourissent plus leurs hommes". Ceux-ci, comme beaucoup d'autres au Sahel par exemple, sont contraints à se reconvertir en exploitants-vendeurs de bois pour survivre. Ils continueront donc, d'une autre façon, à détruire les maigres brousses résiduelles souvent disponibles à quelques lieux des habitations.

Le devenir des forêts africaines dépendra pour beaucoup des réponses qu'attendent urgemment les questions encore non résolues du développement agricole. En effet, les politiques agricoles en révision un peu partout sauront-elles relever les grands défis de la baisse de fertilité des terres, de la contre-performance des espèces cultivées, de l'auto-suffisance alimentaire et de la promotion des cultures d'exportation?

**Forêt - faune - élevage**

Du fait de certaines habitudes séculaires de gestion des troupeaux, habitudes dictées le plus souvent par les conditions du milieu et l'expérience des pasteurs, les tentatives de "modernisation de l'élevage" sur la base de modèles importés (ranching...) ont dramatiquement échoué. En général, les politiques d'élevage ont mis l'accent sur la santé animale et très timidement sur la gestion des parcours. Là où cette dernière a été développée, elle s'est articulée notamment sur le développement de l'hydraulique dite pastorale.

Malgré les sécheresses qui en certaines périodes ont imposé des opérations dites "de reconstitution du cheptel" dans certains pays du Sahel en particulier, les efforts déployés en matière de santé animale ont permis d'augmenter significativement le cheptel et donc d'accroître la charge animale sur les ressources naturelles. Malheureusement, les systèmes de gestion des parcours étant peu adaptés, le surpâturage a causé en certains endroits des dégradations irréversibles.

Guidée par le seul souci d'accroître le maillage en points d'eau pastoraux, l'hydraulique pastorale a plutôt contribué à ouvrir de vastes espaces relativement stables au phénomène de la désertification. Autour des points d'eau et souvent sur plusieurs kilomètres de rayon, aucune végétation n'est épargnée. Les auréoles de désertification ainsi créées "s'anastomosent" au fil du temps.

L'élevage dans sa conception nomade est peu destructeur, du moins comparé à celui que les politiques d'élevage ont imposé au cours des vingt dernières années. Fort heureusement, dans la majorité des pays concernés, une nette évolution a lieu actuellement dans ce secteur qui s'engage de plus en plus vers une approche concertée de gestion des ressources naturelles.

La forêt constitue l'habitat de la faune. La dégradation a un impact négatif direct sur la diversité et les effectifs des animaux sauvages. Ceci explique la prise en compte de la faune dans de nombreuses politiques forestières (Cameroun, Kenya, Mali).

**Forêt - énergie**

Le secteur de l'énergie s'intéresse en général beaucoup plus à la gestion de la filière pétrolière en raison de son caractère stratégique. Cependant, dans de nombreux pays, le bois-énergie commence à être véritablement reconnu et pris en compte dans les politiques énergétiques.

C'est ainsi que, conjointement avec les institutions forestières, des efforts importants sont réalisés en matière de sensibilisation et d'information des populations afin de réduire la consommation du bois. Des actions sont menées visant la vulgarisation des foyers améliorés, de prototypes de réchauds à pétrole et de cuisinières à gaz adaptés aux conditions des ménages modestes. De même,

des recherches sont entreprises par exemple dans les domaines de la carbonisation, de l'utilisation du charbon minéral, etc.

**Forêt - transports - commerce**

Dans les pays de forêts, l'un des obstacles majeurs au développement du secteur forestier est l'enclavement, caractérisé par le manque de routes à l'intérieur du pays, de chemin de fer et d'infrastructures portuaires adéquates. Cela pénalise fortement les capacités de production et d'exportation et donc la contribution du secteur forestier dans l'économie. Dans le cadre de la promotion de l'exploitation forestière, les politiques de transport devraient accorder de l'importance à ces domaines.

De même, la capacité du secteur forestier de répondre aux sollicitations de l'économie sera proportionnelle à la place que lui réservera la politique commerciale au niveau national.

**Forêts - industries et artisanat**

Le développement des industries du bois et de l'artisanat est la condition sine qua non de la nécessaire valorisation des revenus tirés des produits forestiers, et de la promotion de la consommation locale. C'est aussi indirectement un puissant moyen de promotion de l'intérêt des populations à l'égard de leurs forêts et de l'environnement d'une manière générale. Les politiques nationales d'industrie et d'artisanat se doivent donc de prendre en charge les potentialités et opportunités nombreuses existant dans le secteur forestier.

**Forêts - planification - finances**

Plusieurs facteurs relevant du secteur de la planification et des finances pénalisent le développement forestier et, autant, lui offrent des opportunités notamment en vue d'assurer l'indispensable intégration intersectorielle en matière de politique et d'action.

Au plan financier, nombreux sont en effet les facteurs qui conditionnent l'applicabilité des politiques forestières:

- le poids de la dette extérieure;
- l'inflation et la baisse des taux de change;
- la multiplicité des taxes et droits concernant les produits forestiers;
- les difficultés d'accès aux circuits financiers;
- les hésitations sur les investissements à long terme;
- les dotations budgétaires modiques accordées au secteur forestier, etc.

Le volet planification du développement constitue par contre l'une des meilleures opportunités pour l'intégration et la cohérence intersectorielle. Les politiques forestières devraient se refléter dans les plans et programmes aussi bien dans leurs orientations stratégiques que dans leurs relations avec l'ensemble des autres secteurs du développement. Compte tenu de l'interdépendance environnement/développement évoquée précédemment, le secteur forestier a un rôle important à jouer au sein des commissions de planification et de programmation au niveau le plus élevé. Une telle position lui permettra de faire valoir les impératifs du développement sectoriel d'une part et, de l'autre, de contribuer à identifier et éviter l'impact négatif des politiques, stratégies et actions sectorielles sur les ressources naturelles.

**Forêts - terres et foncier**

L'un des axes essentiels des politiques forestières actuelles étant comme nous l'avons vu de promouvoir la participation des populations à la gestion des ressources naturelles, il est bien évident que pour y parvenir, l'une des premières conditions à remplir sera d'une part de chercher à sécuriser le producteur rural sur la terre qu'il exploite, de faciliter les conditions d'aquisition des terres pour ceux qui n'en disposent pas, puis de responsabiliser les populations dans la conduite des affaires de leurs terroirs, notamment dans la gestion des ressources communes comme les forêts.

Les problèmes fonciers se posent aujourd'hui avec acuité en raison de l'accroissement des populations et de la réduction des ressources naturelles en l'occurence la terre, et constituent dans la majorité des pays africains des préoccupations de haute priorité. Il est indéniable qu'ils sont à la base de nombreux échecs des politiques de développement forestier en milieu rural, du fait notamment d'un manque de motivations de la part des exploitants pour les investir à long terme sur des terres dont le statut est en général peu rassurant.

Résultat de la coexistence entre des systèmes de droits coutumiers et d'un droit moderne le plus souvent mal adapté parce que reposant sur des principes et valeurs totalement étrangers aux traditions locales, le problème foncier trouvera ses solutions dans un effort soutenu de planification de l'utilisation de l'espace rural, doublé d'une révision adéquate des législations en vigueur. Plusieurs pays sont engagés dans cette voie. Le Niger par exemple élabore ce qu'il est convenu d'appeler un "Code rural" qui intègre tous les codes sectoriels existants (code forestier, code de l'eau, code pastoral...), prend en compte les acquis des systèmes de gestion coutumière des ressources naturelles, et établit un cadre juridique nouveau, favorable à la prise en charge par les populations rurales de la gestion de leur environnement.

**Forêts - démocratie et décentralisation**

Pour terminer, il convient sans doute de souligner que plusieurs documents de politique forestière seront formulés, révisés ou appliqués dans le contexte socio-politique caractérisé par l'avènement de la démocratie dans certains pays africains. Sans aucun doute, ce processus qui s'installe hélas le plus souvent de façon douloureuse aura une influence certaine sur les politiques sectorielles et au plan global.

Concernant les politiques forestières en particulier, ce processus pourrait conforter les objectifs de participation et de responsabilisation des populations dans la gestion des ressources naturelles, de même qu'il pourrait susciter une plus grande implication de la société civile dans le traitement de toutes les question environnementales.

Un autre processus qui va d'ailleurs de pair avec la démocratisation du continent, est celui de la décentralisation qui vise le transfert progressif de certaines prérogatives détenues au niveau central de l'Etat vers les régions et les collectivités territoriales. Il pourrait permettre une plus grande implication des populations dans la gestion de leurs affaires et leur responsabilisation accrue en matière de gestion des ressources naturelles.

*IMPACTS DES POLITIQUES FORESTIERES*

Comme il ressort des analyses des rapports nationaux, les politiques nationales malgré la pertinence de leurs orientations n'ont pas eu les impacts attendus. Plusieurs raisons expliquent ce constat:

- les processus de préparation, adoption, mise en oeuvre, suivi et évaluation n'assurent pas encore l'appropriation et l'internalisation de la politique par tous les acteurs et parties prenantes. Il est donc compréhensible que l'application soit incomplète, partielle et incohérente;

- les politiques ont été élaborées sans se préoccuper des modalités de leur mise en oeuvre. Ainsi le développement des capacités institutionnelles n'a pas suivi; les ressources financières, matérielles et humaines conséquentes n'ont pas été mobilisées; les réformes administratives, organisationnelles, fiscales, juridiques, commerciales et industrielles qui s'imposaient n'ont pas été prises ou lorsqu'elles l'ont été il n'y a pas eu d'application effective;

- la faiblesse du système d'information et d'évaluation dans les secteurs de l'économie a entraîné une sous-estimation de la contribution du secteur forestier à l'économie nationale. Cette sous-estimation a conduit à une marginalisation du secteur qui n'a pas bénéficié pendant longtemps du soutien politique et financier nécessaire;

- l'absence ou l'insuffisance de coordination institutionnelle entre les différents secteurs de l'Etat et entre ceux-ci, les bailleurs de fonds et les ONG;

- l'inexistence de mécanismes de suivi-évaluation et de mesure des impacts de la politique forestière n'a pas permis dans de nombreux cas que soient prises à temps des mesures correctives et lancées des initiatives appropriées selon la dynamique sociale, économique et écologique;

- la forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur au plan financier et technologique;

- le manque d'efforts pour mettre en cohérence effective les politiques sectorielles dans un cadre stratégique unique de développement économique et social. En effet, la performance du secteur forestier est fortement influencée par les politiques et actions prises dans les autres secteurs.

*PRINCIPAUX DOMAINES SUSCEPTIBLES DE REQUERIR L'ASSISTANCE TECHNIQUE - OPPORTUNITE D'UNE COOPERATION SUD/SUD*

Afin d'améliorer la pertinence des politiques forestières et accroître l'efficacité de leur mise en oeuvre ainsi que le suivi/évaluation, la coopération Sud/Sud est à renforcer et l'assistance technique à cibler dans des domaines spécifiques.

Domaines requérant une assistance technique (liste non limitative):

- inventaires, connaissance des ressources forestières et suivi de la dynamique des écosystèmes;

- mesures de valorisation des ressources forestières nationales dans le marché mondial;

- élaboration et exécution de plans d'aménagement des forêts;

- modernisation de l'industrie forestière;

- évaluation de la contribution du secteur forestier à l'économie nationale (ne pas restreindre au PIB);

Domaines de coopération Sud/Sud:

- initiatives communes pour le développement de l'industrie du bois et de l'artisanat;
- élaboration et mise en oeuvre de programmes conjoints;
- échanges d'expériences en matière de politique forestière (processus d'élaboration, mise en oeuvre, suivi...) et dans les aspects institutionnels et de coordination;
- formation;
- recherche;
- science et technologie;
- développement des outils et méthodes de l'approche participative.

*CONCLUSION*

Dans la "forêt" des bonnes intentions et des belles déclarations de politique, la Forêt africaine s'étiole et disparaît, lambeau après lambeau, sous les effets conjugués de plusieurs facteurs défavorables.

Des pays aux ressources forestières immenses, comme le Zaïre ou le Congo, n'arrivent pas encore à en tirer le maximum de profit. Ailleurs, dans des conditions moins favorables comme au Sahel, la dégradation des ressources naturelles se poursuit à un rythme accéléré.

Pourtant, dans de nombreux pays, des politiques ont été définies. Les objectifs et principes de ces politiques, comme les orientations stratégiques, sont dans la plupart des cas pertinents. Malheureusement, le bilan global général (des pays pris dans leur ensemble) est mitigé, voire négatif.

Comme indiqué au point relatif aux impacts des politiques forestières, ces dernières n'ont pas répondu avec satisfaction aux attentes. Les raisons développées au point précité indiquent que des réponses appropriées restent à être trouvées à des questions de fond. Parmi celles-ci, les suivantes nous paraissent de première importance:

- Comment assurer la pleine participation et le plein engagement de tous les acteurs, à toutes les étapes de préparation, d'adoption, de mise en oeuvre et de suivi-évaluation de la politique forestière (quels acteurs? comment les sélectionner? quelle méthodologie de participation? comment assurer au moindre coût et dans les délais acceptables l'élaboration ou la révision des politiques? quels outils de communication dans les pays multilangues? etc.). Sur quelle base doit s'établir le partenariat: communautés - Etat - ONG - bailleurs de fonds?
- Comment garantir une meilleure coordination institutionnelle entre les différentes structures de l'Etat, les bailleurs de fonds et les ONG?

Quelles mesures sont nécessaires pour assurer la mise en cohérence effective des politiques sectorielles dans la recherche de la complémentarité et de la synergie?

- Quelles améliorations doit-on apporter aux politiques actuelles ou dans leur application afin de:

  * juguler la crise écologique (surtout dans les pays sahéliens),

  * améliorer la performance des industries forestières africaines, accroître leur efficacité, assurer l'amélioration des débouchés et du commerce des produits forestiers?

- Dans quels domaines et sur quelles bases doit-on renforcer la coopération Sud/Sud afin qu'elle contribue à développer les capacités endogènes des pays africains dans la définition et/ou la mise en oeuvre des politiques forestières? Quel rôle sera dévolu à la FAO comme organisme de soutien à cette coopération?

Si tant il est vrai que l'avenir n'est inscrit nulle part et que ce sont les peuples qui le façonnent, la forêt et la gestion forestière au XXIè siècle dépendront plus des politiques qui seront effectivement mises en oeuvre, de la volonté réelle à intervenir - ou à ne pas intervenir - dans la solution des problèmes actuels et à venir.

Il importe que nos politiques forestières, conçues à partir des réalités et préoccupations nationales, intègrent la dimension mondiale de l'environnement (biodiversité, changements climatiques, lutte contre la désertification...). Ces politiques doivent être réalistes, réalisables et bâties sur les capacités nationales selon un processus continu, participatif, itératif et décentralisé.

*REFERENCES*

Agnangoye, Jean-Pierre, 1994: Etude régionale sur les politiques forestières dans certains pays d'Afrique. Rapport national sur la politique forestière du Congo (mimeo).
Anonymous, 1993: Report on Forestry policy in Ethiopia (mimeo).
Anonymous, 1994: National Report of Forestry Policy in Tanzania (mimeo).
Berthe, A. Lamine, 1993: Etude sur la politique forestière au Mali (mimeo).
Besong, Joseph, 1994: National Report on the forestry policy of Cameroon (mimeo).
CEDRE (Cabinet d'études en développement rural et environnement), 1994: La politique forestière de la République centrafricaine (mimeo).
Cuco, Arlito, 1993: Some aspects on forestry policy in Mozambique (mimeo).
Goumandakoye, Mounkaila, 1993: Rapport national sur la politique forestière du Niger (mimeo).
Harrison, Paul, 1991: Une Afrique verte - Karthala CTA, Paris 448p.
Kinara, Peter, 1993: Report on forestry policy in Gambia (mimeo).
Kinara, Peter, 1993: Report on Forestry policy in Sierra Leone (mimeo).
Kojwang, H. O., 1995: A revised draft report submitted to the FAO "National reports on forest policies in selected countries of Africa", Kenya forest policy (mimeo).
Merlin, Pierre, 1991: Espoir pour l'Afrique Noire - Présence africaine/ACCT, Paris, 477 p.
Mujika, Kankolongo, G. S., 1994: Rapport national sur les politiques forestières, cas du Zaïre (mimeo).
Nations Unies, 1993: Action 21 - Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - Déclaration de principes relatifs aux forêts, Nations Unies, Genève 256 p.
Nyoni et al, 1993: Zimbabwe forestry policy report (mimeo).
PNUD, 1994: Rapport mondial sur le développement humain 1994, PNUD, New York 239 p.
Tufuor, K., 1993: A review of the forest sector policy of Ghana (mimeo).

## *SUMMARY AND COMMENTS OF NATIONAL REPORTS ON FORESTRY POLICIES IN AFRICA (Côte d'Ivoire, Malawi, Morocco, Namibia, Sudan and Zambia)*

by **Ingvar Westergren**, Senior Forestry Expert, ORGUT Consulting, Kabeluägen 7, 922 31 Uindeln, Sweden

*ABSTRACT*

Africa's forests and woodlands are an important natural resource whose potential to contribute to economic and social development of the continent is now being recognized. Apart from providing wood and raw materials for industry and fuelwood for rural dwellers and the urban poor, Africa's forests are an important source of a variety of non-wood products like berries, mushrooms, fruits, meat and medicines which are important for the health, particularly of the rural population. In addition, these forests are habitats for wildlife and play an important role in the conservation of biological diversity and in carbon sequestration.

Despite recognition of the importance of the African forests and considerable efforts to reverse the trend of depletion, Africa's forests are declining both in size and quality due to the high rate of deforestation now estimated by FAO (1993) to be 4.1 million hectares or 0.7 percent of the forest area annually.

FAO, therefore, decided to launch a regional survey of forest policies in Africa, following similar analysis which were carried out in Europe, Middle East and Pacific regions in the late 80's and early 90's. The FAO has asked the African Development Bank to sponsor forestry policy reviews in some selected African countries: Angola, Côte d'Ivoire, Morocco, Namibia, Malawi, Sudan and Zambia. An earlier survey has covered another 15 countries and the two surveys will, therefore, cover all ecological zones of Africa and contribute to a better understanding of the mechanisms behind deforestation.

The study countries all have forest policies which date back to the time of independence or sometimes even before that. The policies have been continuously updated and do define necessary actions to be taken in order to reverse the trend of forest degradation and depletion. However, despite the existence of policies that address most aspects of forestry, deforestation and depletion of bio-diversity continue, as it is not inadequate policies and/or lack of understanding of the problem that have caused the discouraging result. The conclusion is that it is not so much a matter of what forestry policies can do to reverse the trend, but rather what they cannot do. It is evident that adverse climate, too rapid population growth, unsatisfactory development of the productivity and technology of the agricultural sector and inability of other sectors of the economy to assimilate a larger part of the growing population, have to be addressed in order to reverse the trend. These problems cannot or only marginally be resolved by implementation of forest policies.

The reports clearly show that two different problem areas can be identified. One shows that the preservation of forests is a multidimensional and multisectorial problem, but that strategies which have been applied outside the forestry sub-sector in order to address poverty and improvement of agricultural productivity have had little positive, or sometimes even negative, impact on forestry.

The second problem area concerns the forestry sub-sector and what can be done by the sector itself. It is necessary to shift the emphasis from policy-making to implementation of strategies. Although many countries have prepared Tropical Forestry Action Plans and carried out agricultural sector reviews which include forestry, this has generally not been followed by strategic implementation actions.

There is a general perception, that the forestry sub-sector encompasses all land where trees can grow, and all that is needed to support intervention on such land, i.e. policies, industries, organizational structures, legislation etc. This wide definition often makes the forestry strategy blurred, as it tries to address very different areas of forestry, i.e. the industrial/commercial one, and the one that concerns forestry intervention on land where farming and/or animal husbandry is the main activity.

It is obvious that the strategy for implementing an industrial forestry project is quite different from that of a community forestry project or a project aiming at preventing erosion or desertification. It is, therefore, necessary to define specific policies for a larger number of problem areas. In most countries one or more of the following three main areas for forestry intervention can be distinguished; i) implementation of industrial projects; ii) sustainable management of natural forests, and iii) forestry on land where the main activity is agriculture and/or animal husbandry.

Implementation of industrial forestry projects do generally not meet with any particular problems. The target is well defined and they do normally not involve difficult technical problems. As suitable unoccupied land rarely is available outside the forest reserves, the main problem is perhaps to strike a balance between protection concerns of indigenous forests and the allocation of land for establishment of exotic timber plantations. One of the major issues concern ownership to these plantations. As the establishment cost and the technical level is high, they can hardly be owned by the local population and should, therefore, either be implemented by the government or by the private sector.

Although large areas of forest reserves have been set aside in most countries, very few success stories regarding their protection and management can be reported. A different approach has been tried recently in Tanzania and so far many positive results have been achieved. When a new principle for forest conservation was discussed with the local population it became clear that the only possible solution would be the return of ownership and control of the forest to the people themselves, a solution which was more or less opposite to the traditional creation of a Reserve. There was a strong feeling among the villagers, that they alone (as compared to the government) could rescue the forest, if only the government would recognize their rights. The critical issue had everything to do with rights and ownership and once the villagers realized that the forest would be theirs to manage the continuation became easy.

The more valuable the forest is the more reluctant the government would be to let go of the traditional control and implementation of exploitation. However, models have been tried where villagers have been given the responsibility of carrying out the whole forest management plan including annual harvesting and sales of timber. In such cases, royalty has been paid to the government for the logged volume.

It is important to clearly define the possibilities and limitations of forestry to contribute to resolving problems which are related to other types of landuse than forestry. It is rather evident, that only the primary beneficiaries, i.e. the farmers, are those who could make a major contribution to tree planting on farm land, and that the best way to convince them to do so is through the agricultural extension service, as the main objective from the farmers point of view is to secure food production. However, there has not, so far, been a keen interest among agricultural experts and farmers to use trees as a means of enhancing agricultural production. However, once farmers are convinced about the benefits of trees - and the attitude could change fast through improved legislation on land tenure - the forestry sub-sector could provide technical expertise and seedlings.

The country reports show that policies which are continuously updated and improved exist, but they also show that despite this the existence of forests is threatened. The reports also show that

there is no strong correlation between policies on the one hand , and implementation of programmes on the other. It is, therefore, necessary to change the emphasis from policies to implementing strategies. By dividing the forestry sector into the three main areas of intervention described above, strategies will be more clear and target oriented and they could be implemented separately if necessary. During the initial identification and planning process, policy and technical issues can be defined and separated. It would be an advantage if policy issues related to certain well defined problems within a planning frame can be identified, as it is easier for governments to formulate adequate policies when forestry planners present problems related to a specific goal. In doing so, the pressure on governments to commit themselves in a stronger way than what is the case today would be more pronounced. The necessity of showing a strong political will in order to bring about changes cannot be over-empathized.

*INTRODUCTION*

Most African countries gained their independence in the early 1960s and were, at the time, fairly well prepared for a positive development. The continent had less than 50 percent of its present population, over-utilisation and degradation of resources were not serious and many of the former colonialists were willing to make substantial resources available in order to maintain economic ties and political influence. Bilateral donors appeared, driven by a genuine interest to help and also in order to create new markets for their products.

However, in retrospect, few of the good intentions materialised and today the future looks far worse than it did 30 years ago. In fact, a growing number of insiders ask the question if the point of no return has been reached, and doubt that solutions can be found to reverse the trend. It is predicted that the world's population will increase by almost 100 million people each year during the next two or three decades, which is the largest annual population increase in history. Africa will contribute about 13 million of the total. As not much additional arable land exists any more, agricultural intensification is imperative, but it is difficult to see how this can be achieved without exacerbating degradation of the resource base.

Poverty forces people to use available resources to the limit and often beyond. When survival is at stake, it may be perfectly rational to consume capital, that is, future productive capital. Poor people do not enter lightly into degradation, given their dependence on the natural resource base. It is only when they have exhausted their arsenal of coping strategies and mechanisms, including running down their own health if necessary, that they are left with no option but to tamper with their resource base. At that point, conservation of natural resources for future generations takes on a lesser importance, particularly when the poor cannot assure that their children will in fact benefit from such conservation. (Pinstrup-Andersen and Pandya-Lorch 1994).

In many areas of Africa this situation exists today, and the pressure on remaining forests, already high, is likely to increase. Deforestation has its roots in poverty, reinforced by rapid population growth, unsatisfactory development of agricultural productivity, and unsustainable logging in order to earn much needed foreign exchange. It is in this wider context that the possibility of implementing adequate forest policies should be seen. The successful implementation of well defined national forest policies will to a large extent depend on the prospect of alleviating poverty.

As will be seen from the following, the present forest policies are generally well defined, but the absence of implementing strategies, insufficient administrative capacity and lack of funds have led to the present unsatisfactory development.

## *OVERVIEW OF DEVELOPMENT POLICIES AND THEIR IMPACT ON FORESTRY*[1]

### Structural Adjustment Policies (SAP)

Since the early 1960s the newly independent African countries sought to address their state of underdevelopment by giving the public sector a high profile. They emphasized import substitution, agricultural modernization and integrated rural development. Although the policies pursued in the 1960s were associated with some measure of economic growth, they proved inadequate in dealing with poverty, as they tended to ignore problems of unemployment, rural poverty, urban unrest, and poor social services.

In the 1970s lack of foreign exchange grounded many of the import-substituting schemes while publicly-owned enterprises became dependent on government subsidies for survival. Though planning was not abandoned entirely, the large-scale approaches advocated earlier gradually gave way to issues like satisfaction of basic needs, the promotion of the informal sector and support for smallholders.

Although emphasizing a more down-to-earth approach to development, the above initiatives could not be undertaken without recourse to considerable financing. However, the economic shocks of the decade had severely affected the public sector's capacity to generate revenue, and poverty increased rapidly in the course of the 1970s.

In a bid to address the above imbalances, many African countries embarked on structural adjustment and between 1980 and 1988 33 African countries had concluded stand-by arrangements and enhanced structural adjustment facilities. As early as at the beginning of the 1980s, structural adjustment programs were, however,, being blamed for causing economic hardships for the poor, as given stagnant incomes among the poor, price changes would increase the relative cost of their consumption baskets and thus lower their welfare.

In recognition of the negative social repercussions of adjustment, a Social Dimension of Adjustment (SDA) initiative was launched in 1988. However, the SDA experience showed that poverty was increasing during adjustment even in countries where reasonable growth rates had been achieved. This pointed to the need for incorporating poverty concerns in the design of macroeconomic frameworks in particular, and development strategies in general. Hence poverty alleviation became one of the policy challenges of the 1990s.

In the implementation of adjustment policies, there has been a recurring tension between the government's need to increase efficiency by streamlining its operations, adopting market-oriented policies and encouraging private enterprise and that of preserving the welfare of the poorest segments of the population. There is a general consensus within the African development policy community that poverty in Africa is essentially a rural phenomenon. But given the overall paucity of resources, the realities of political survival have tended to favour patronage, i.e. the allocation of resources to groups which provide political support, rather than compassion for the poor.

The impact of SAP can be illustrated by the report from Zambia. It is stated that in the short term SAP has reinforced rather than resolved forestry problems, as these programmes have caused

[1]The section on Structural Adjustment Policies is an extract from Poverty Alleviation in Africa: Putting the Challenge in Perspective; ADF ESP-09 by Steve Kayizzi-Mugerwa and Charles Leyeka Lufumpa, May 1995. The section on agricultural Sector Adjustment Policies is extracted from Agricultural Sector Adjustment Programmes in Africa and the Environment; ADF ESP-12 by Charles Leyeka Lufumpa, May 1995.

inefficient industries to close down and rendered people without any other source of income than charcoal burning and forest clearing. The consequences of the general economic crisis and the SAP have been high unemployment, high level of poverty, breakdown of social services and lack of financial and other resources for development programmes. All these factors have had a negative impact on forestry resources and and industries.

**Agricultural Sector Adjustment Policies**

Since agriculture is a major sector in most African countries, and where most of the poor groups derive a livelihood, reform measures in this sector were, within the overall framework of macroeconomic adjustments, envisaged to largely benefit the poor. However, in spite of a policy thrust often said to be geared towards agriculture, many African countries have experienced a fall in agricultural productivity and per capita incomes in agriculture.

Furthermore, agricultural sector adjustment measures that are designed to encourage increased agricultural productivity and production may also have serious implications on the physical environment of Africa. Yet consequences of proposed policy measures on the physical environment have not until recently been explicitly incorporated in the design of these lending programmes. Therefore, no clear indication is given at the outset regarding the consequences these agricultural sector adjustment measures may have on Africa's physical environment and in particular on its forests. It is, however, clear that Africa is faced with a steady increase in the rate of environmental damage, especially in the rural and peri-urban areas.

Six key areas of reform are usually contained in the policy matrix of a typical adjustment programme:

**Price liberalisation**

This may increase the rate of deforestation and soil degradation as production increases in response to price incentives, especially in extensive agriculture. Low productivity on existing farm land will encourage clearing of additional land for enhanced production.

**Public expenditure reform**

Reduced demand for inputs if subsidies are phased out may slow down deforestation and soil degradation as land area under cultivation is reduced for some crops which used subsidized inputs. However, reduced agricultural production per farm unit may also encourage additional clearing of forest land in order to compensate for lower farm income. The introduction of cheap substitutes for wood energy is normally believed to reduce pressure on forest land. This may, however, not be the case as the only cash income for many people is derived from sales of wood. The lower the price is, the more will have to be cut in order to get the minimum income required.

**Exchange rate reform**

May increase rate of deforestation of tradeables (i.e. export and import competing commodities) increases in response to the favourable price re-alignments.

**Reform in agricultural finance**

Phasing out of interest subsidies may encourage use of conservation farming practices and therefore reduce levels of soil degradation.

**Land tenure reform**

May encourage use of land conservation practices.

**Reform in agricultural research and extension**

Programmes that help to increase land unit productivity may discourage the use of extensive farming practices and therefore reduce deforestation and problems of soil degradation.

Forestry development was not an explicit component of poverty alleviation and agricultural sector adjustment programmes, and as can be seen from the above, traditional agricultural sector adjustment programmes tend to reinforce rather than ameliorate the negative impact on forests, and the overall result from a forestry point of view, is far from satisfactory.

All reports verify this tendency. Shifting cultivation is common practice and people are allowed under the Forest Act to clear land for agriculture as long as land is given to them by the chief or village headman (Zambia). In Sudan expansion of mechanised and rainfed agriculture is the major threat to forest resources. However, the Forest Act of 1989 stipulates that rain-fed and irrigated farms should allocate 10 and 5 percent of the gross area respectively to tree planting. In Côte d'Ivoire agro-industrial plantations have replaced forests to a large extent.

Forestry Policies

One of the recent most important policy declarations concerning forestry development is the UNCED declaration Agenda 21 Chapter 11 entitled Combating Deforestation. The declaration gives policy guidelines for a comprehensive approach to forestry development, and it is, therefore, interesting to see to what extent these principles are reflected in national policies. The policy has four main programme areas.

**Sustaining the multiple roles and functions of all types of forests, forest lands and woodlands**

The main objectives of this programme are strengthening of forest-related national institutions, to enhance the scope and effectiveness of activities related to management, conservation and sustainable development of forests and to effectively ensure the sustainable utilization and production of forests' goods and services by the year 2000. This should be done by strengthening and/or modifying of the existing structures and arrangements, and by improving cooperation and coordination of their respective roles.

**Enhancing the protection, sustainable management and conservation of all forests, and the greening of degraded areas, through forest rehabilitation, afforestation, reforestation and other rehabilitative means**

The objectives are to maintain existing forests through conservation and management, and sustain and expand areas under forest and tree cover through the conservation of natural forests, protection, forest rehabilitation, regeneration afforestation reforestation and tree planting, with a view to maintaining or restoring the ecological balance and expanding the contribution of forests to human needs and welfare. This programme area also includes the preparation and implementation of national forestry action programmes for the management, conservation and sustainable development of forests. These programmes should be integrated with other land uses. Through the participation of the private sector, non-governmental organisations, local community groups, women, and the public at large, governments should act to maintain and expand the vegetative cover wherever ecologically, socially and economically feasible.

**Promoting efficient utilization and assessment to recover the full valuation of the goods and services provided by forests, forest lands and woodlands**

Concerted action is needed in order to increase people's perception of the value of forests and the benefits they provide. The survival of forests and their continued contribution to human welfare depends to a great extent on succeeding in this endeavour. The objectives, therefore, are to improve recognition of the social, economic and ecological values of trees, forests and forest lands; to promote methodologies with a view to incorporating social, economic and ecological values of trees, forests and forest lands into the national economic accounting systems; to promote efficient rational and sustainable utilization of all types of forests and vegetation through the development of efficient forest-based processing industries, value -adding secondary processing and trade in forest products, based on sustainably managed forest resources and in accordance with plans that integrate all wood and non-wood values and forests.

**Establishing and/or strengthening capacities for the planning, assessment and systematic observations of forests and related programmes, projects and activities, including commercial trade and processes**

The objective of this programme area is to strengthen or establish systems for the assessment and systematic observations of forests and forest lands, with a view to assessing the impacts of programmes, projects and activities on the quality and extent of forest resources, in order to provide economists, planners, decision makers and local communities with sound and adequate updated information on forests and forest land resources.

It is significant that the description of the countries' forest policies contains all the key words of the forest principles, although the objectives are not always clearly expressed. It is not lack of understanding of the problem or inadequate forest policies that are the underlying factors of the current trend of depletion, but rather an inability of implementing the policies. The problems are cross-sectorial and solutions cannot be found without a comprehensive approach, addressing agricultural, demographic and general economic development issues. The Agenda 21 has, however, been of importance, as it has made politicians and other high level decision makers aware of the necessity of addressing forestry and general environmental problems more intensely.

## Tropical Forestry Action Plans

As early as in the mid 1960s FAO identified the need for comprehensive forestry planning, and suggested an approach which included an inventory of the forest resource as a base for defining detailed national sector strategies. However, at that time nighter satellite technology nor the human resources and funds needed to carry out such a far reaching programme were available. It was, therefore, decided to implement a mini-package programme which came to be known as Tropical Forestry Action Plans (TFAP). These plans identified a large number of possible projects, which could be offered to donors, willing to finance the projects through grants or soft term loans. However, there were many actors on the scene, and as governmental sector policies, if available, often were not being implemented, there was a tendency that countries in reality got as many policies as donors, and that forestry projects and programmes more often were executed on a piece meal basis, rather than as logical priorities of a national strategy for forestry development.

Today 30 years later, not so much of the forests remain and efficient techniques are available for mapping and inventory, and the TFAPs now try to address forestry development in a more comprehensive way. It is, however, striking that only two of the study countries mention the existence of TFAP, and then only in passing. Zambia is now preparing its Action Plan which aims at an

modernization of the old forest policy, and Côte d'Ivoire has prepared a Plan Directeur Forestier 1988-2015 based on the principles of the TFAP. This may imply that the creation of a TFAP is generally not seen as a policy making exercise, but rather as a means of identifying projects. It may also indicate that the TFAPs have failed to play the important role they were intended to play, and that the sectorial approach is more adequate to resolve national forestry issues.

**Land Use and Land Tenure Issues**

One policy issue that all study countries mention as important to address is the need for adequate legislation on land tenure and rights to trees. Customary land tenure rules often discourage tree planting by tenants, because planting and owning trees traditionally entail title to land. Tenure traditions also vary from one country to the other and even within localities in the same country. In Zambia for example, so called trust land and reserve land, often called traditional land, cover 94 percent of the total land area. People who live on traditional land have free access to forest resources for agriculture and for domestic use. In a situation with steadily increasing population this puts forest land under heavy pressure. In Sudan customary rights to land have caused similar problems. However, the Forest Act of 1989 acknowledge three new forms of forest land tenure, i.e. communal, private and institutional which gives impetus for tree planting and conservation. The owners of such land need assistance to speed up the reservation process. A change of legislation in favour of the owner/user would probably be the one strongest incentive to increase tree planting on farm land.

*DETAILED REVIEW OF FACTORS AFFECTING THE FOREST AND LAND RESOURCE*

The following is a brief description of factors affecting the forest and land resource. Although the summary is general in nature, all country reports describe the problems mentioned below. The problems vary in seriousness in relation to the prevailing ecological zones. Thus Côte d'Ivoire stresses excessive commercial logging in its rain forests as its major problem, while drier countries like Sudan, Morocco and Namibia give priority to desertification, overgrazing and forest fires. All countries are affected by excessive exploitation of fuelwood, especially in the vicinity of major urban centres. Although the problems are well known, little is being done to ameliorate them. The reasons for this are said to be the short term interest of earning foreign exchange at the expense of sustainable management of forests, and because of the general magnitude of the problem both area- and costwise concerning desertification, overgrazing and the over- exploitation of fuelwood. The problem is augmented by the fact that the agricultural sector has not managed to sell the idea of tree planting as a means of protecting soils and increasing agricultural production and farm incomes to the farmers.

**Deforestation and Loss of Wildlife Habitats**

Tropical deforestation has received a great deal of international publicity, in part because it is the environmental problem that most directly affects the world at large, by threatening the extinction of many valuable plants and animals and by contributing to the green house effect. The structure of the deforestation problem is multidimensional. No single component of the problem exists in total isolation from the other. The principal concerns are, loss of closed or dense forests in humid lowlands or uplands, loss of prominent primary forests, in sub humid or semi-arid zones, degradation as well as reduction of forest and grazing reserves, and degradation of woody vegetation and dry land in agricultural landscapes.

Deforestation occurs when a forest is cleared to give way to another use of the land, and forest degradation follows when species diversity and biomass are significantly reduced through unsustainable forms of forest utilization. Deforestation and forest degradation of the forests of Africa are due to: a) clearing of forests for agriculture; b) permanent clearing or plantation agriculture of

tree crops such as cocoa, coffee, oil palm and rubber; c) commercial logging of timber; d) exploitation of forests for fuelwood; e) overgrazing of open forests, f) growing frequency and severity of forest and savanna fires; g) high population growth rate; h) concentration of holdings that leaves several in search of land; i) slow growth of job opportunities in rural and urban areas; j) lack of resources to invest in the management of forests; and k) conflict between private and national interests and between national and global interests. Deforestation has also been promoted by pressures originating from debt repayments, agricultural subsidies and by unfavourable terms of international trade.

Some estimates indicate that about 70 percent of the deterioration of the forests of Africa is due to continuous expansion of crop and pasture land. Exploitation of forest products in excess of sustainable capacity accounts for the remaining 30 percent. Agricultural output is being increased at a rate of a little more than one percent per year in an unsuccessful attempt to catch up with a population growth which is of the order of about 3 percent. Only 20 percent of the increased food production is achieved through intensification of irrigation, fertilizer application, improved seeds, pesticides applications etc, while the remaining 80 percent is achieved by applying traditional practices such as shifting cultivation at the expense of the remaining forests.

As a result, there is continuous depletion of forests and forest resources, decline in productivity with respect to both wood and non-wood products and irreversible loss of biodiversity, and having serious effects on hydrology, climate, cultural values and aesthetics. Deforestation and excessive hunting have led to loss of wildlife habitats, and a number of species of animals are in danger of extinction, among them the rhinoceros and the gorilla. Degradation of forest has a particular negative impact on biodiversity by destroying ecosystems which in some cases do not exist elsewhere in the world.

## Commercial Logging

Logging is a major cause of deforestation in Africa. Logging itself does not necessarily destroy the forests, if properly managed. However, recent surveys suggest that there are no sustained yield forest management systems practised over large areas on the continent. Areas closer to seaports appear to be the most abused. High transport costs are probably the most important factor protecting inland forests from logging in some countries of Central Africa.

Commercial logging also takes a heavy toll, largely because of inappropriate logging policies and practices. It is in fact, probably not so much the quantity logged but rather the procedures used that are the main cause of forest destruction. Logging concessions are often awarded as a form of political patronage and they are rarely monitored or controlled. Stumpage fees tend to be very low, encouraging extensive and destructive logging.

Logged-over forest areas are often quickly taken over by landless or shifting cultivators, who enter these areas via the logging roads, clean the remaining vegetation and convert the land to agricultural uses - usually at very low levels of productivity. Extensive agricultural practices thus compel farmers to bring more forest areas under cultivation.

## Overgrazing

Closely related to the loss of tree cover in Africa, is the deterioration of grasslands as livestock numbers expand nearly as fast as the human population. Because of the absence of other feeding sources, the continent's millions of cattle, sheep, goats, camels and donkeys are supported almost entirely by free range grazing or browsing. An FAO report on eight of the nations of Southern Africa reveals the extent of overgrazing. In some countries and in major areas of others, present

herds exceed the carrying capacity of the land by 50 to 100 percent. As grazing and wood gathering increase in semiarid regions, rapidly reproducing annual grasses replace perennial grasses and woody perennial shrubs. The loss of trees like the acacias in the Sahel means less forage in the dry season, when the protein rich pods of these trees feed livestock on otherwise barren rangeland.

In the drier parts of Africa, millions of hectares of grazing land and rangeland are threatened by overgrazing. In many countries, perennial rangeland grasses are being replaced by nutritionally poorer annual ones, thereby decreasing the carrying capacity of the land, impairing the potential for recovery and eventually leading to desertification. All over the Sahel, governments have constructed public wells and boreholes with unlimited access, causing extensive degradation around these water points. The problem is exacerbated by government efforts to settle herders around water sources.

## Fuelwood Crisis

Fuelwood is the staple source of household energy, with 90 percent of all households using it for cooking. Some agro-processing and rural artisanal and semi-industrial activities (such as fish smoking, sheanut processing, pottery, brick making, tobacco curing and tea withering) also use considerable quantities of fuelwood. In general the fuelwood problem is a function of population density, agro-climatic and vegetation zone, and is therefore very region and location - specific. The most vulnerable areas include the arid and semi arid zones south of the Sahara as well as eastern and Southern Africa and the island and mountain regions. Fuelwood deficits also exist in the savanna regions of West, Central and East Africa. The number of people affected by firewood shortage, already large, is expected to increase steadily.

In many cities, as much as 90 percent of urban households use fuelwood for cooking. Wood is brought from considerable distances, charcoal from even further away, and there are increasingly wider rings of deforestation around major cities. Due to the concentration, urban fuelwood demand is far more destructive than rural fuelwood gathering. The commercialization of the urban fuelwood and charcoal has increased the use of rural fuelwood sources. Furthermore, government policies tend to keep fuelwood prices low, reducing incentives for wood production on a commercial basis.

In many countries wood collecting for fuel and other uses exceeds the sustainable yield of remaining accessible forests. The degree of imbalance varies widely and in some countries, demand and sustainable yield of wood are severely out of balance, in others, only marginally so. For example, in both semi-arid Mauritania and mountainous Rwanda, firewood demand is ten times the sustainable yield of remaining natural forests. In Kenya, demand is five times the sustainable yield; in Ethiopia, Tanzania and Nigeria, demand is 2.5 times the sustainable yield, and in Sudan it is roughly double.

## Desertification

Desertification is one of the most serious environmental problems facing the African continent. Desertification is land degradation in arid, semi-arid and sub-humid areas resulting from climatic variations and human activities such as pressure of wood gathering, inappropriate farming techniques and population growth. Desertification process is often initiated by soil erosion, and salinization which further decrease the productivity of marginal lands and make the rural poor even more susceptible to drought and other natural disasters. Drought, in different degrees of frequency and severity is a recurring phenomenon throughout much of Africa. An estimated 3 million people died in the mid 1980s because of drought in sub-Saharan Africa. The economic costs of drought related disasters are also high in terms of lost production, misused inputs and diversion of development resources. In sub-Saharan Africa, 65 million hectares of once productive grazing lands

have been turned into unproductive deserts in the past half century, affecting some 100 million people who currently live in these areas.

**Forest and Savanna Fires**

Forest fires represent an important means of converting natural forests and forest-land areas into less rich ecosystems. It is estimated that shifting cultivators have depleted more than 120 million hectares of Africa's tropical forests during the last 30 years. The moist savanna of West Africa, known as Guinea Savanna, and its equivalent, the Sudan Savanna are equally largely burned. It is estimated that about 40 percent of perennial West African vegetation is affected by bush-fires every year.

In the dry climate, the indiscriminate use of fire has favoured the invasion of useless grass species. In general, woody plants with low capacity of sprouts production, have higher levels of tolerance to fires than those with an abundance of root suckers. Most East African countries have cited the practice of burning to encourage the growth of forage grasses, for hunting and for the extraction of honey. In Miombo forests, fire is used to control the expansion of the tsetse fly when livestock is grazing in infected areas. Charcoal making has been reported to be another important cause of forest fires in Zambia, especially when earth kilns are used.

*SUMMARY OF THE COUNTRY REPORTS*

**Côte d'Ivoire**

Côte d'Ivoire is a country which has the greatest variety of vegetative zones, ranging from the dense tropical rainforest to semi-deciduous and semi-dry savannah forest. Once richly endowed with forests, the country has seen a drastic change from the beginning of the century when 15 million hectares were forest covered till today when less than 3 million hectares can be found.

Côte d'Ivoire's first forest policy dates back to the mid 1960s and was gradually changed whenever new three-year work programmes were adopted. In 1975, for instance, the plan of work stated that it was necessary to find a compromise between the necessity to preserve the forestry heritage and to avoid a too abrupt reduction of production, which would have serious economic and social consequences. In fact, the programme included most of the actions proposed much later in Agenda 21. The new and latest forest policy which also is a programme of work was adopted in 1988 and covers the period up to 2015.

The programme is ambitious and contains in summary the following:

- the overall objective is to have a forest cover on 20 percent of the total area of the country. This includes demarcation and inventory of all Forest Reserves (2.7 million hectares);
- to reestablish the potential of the natural forest to produce at least 4 million $m^3$ of logs per annum and to pursue the efforts of establishing industrial forests (new industrial plantations 55,000 hectares);
- to enlarge the reforestation of disturbed areas and of the savannah forests by establishment of 95,000 hectares of plantations in the savannah area with the participation of the local population, and to protect the national parks;
- to promote an efficient forest industry and to enhance research and institutional strengthening.

Côte d'Ivoire has a well conceived strategy and by African standards an good institutional capacity to implement their forest policy. Nevertheless, the country is an example of a typical development; due to steadily increasing farming population, forests are being cleared despite great efforts to protect them. In addition to what has been illegally cleared, 28 percent of the Forest Reserves have been declassified during the last 30 years, mainly for agro-industrial purposes such as coffee, cacao, pineapple, palm- and rubbertree plantations.

Logging for export has played an important role in earning foreign exchange, but has also drastically reduced the number of commercial species in the forest. Between 1989 and 1994 harvested volumes have gone down from about 3.4 million $m^3$ to about 2.0 million $m^3$ although the number of commercial species harvested today have increased almost threefold, including species which earlier were considered unsuitable as timber.

The major problem the government is facing in implementing its forest policy, is the cost of the programme, which has to be financed to 70 percent by external sources, and the difficulties of protecting and managing the target areas due to the pressure from a rapidly increasing farming population in search of land, and because of agro-industrial expansion. In fact, forestry is working in a strong head-wind, as the main political slogan is that "the development of the country rests on agriculture" which might explain why 28 percent of the Forest Reserves have been declassified since the 1960s.

Malawi

The Republic of Malawi Statement of Development Policies (SDP) 1987 - 1996 regards the control of the very high rate of deforestation (2.8 percent per annum) as high priority and is willing to make substantial resources available in order to enhance the contribution of forests to the economy. The SDP gives guidance on the direction and purpose of forestry development, but less so on the means of achieving the objectives. The government is fully aware of that despite all efforts, deforestation is still going on at an alarming rate. This has resulted in a gradual change of policy from plantation forestry to community forestry and from the government as the major producer of wood to government as a promotor of conservation and wood production.

The new government is emphasizing poverty alleviation as its main objective during 1994/95 and 1998/99 planning period. A new forest policy, which can assist in achieving this goal is, therefore, being prepared. The main features of that policy is that it wants to involve local communities in forest management, promote the use of alternative energy resources, intensification of training and extension work and to strengthen intersectorial collaboration. The new policy addresses the weakness in the management of forests through communal ownership of trees on customary land, and in the right to use forest produce free of charge. It also seeks to harmonize legislation of inter-related sectors such as energy pricing policy and agricultural policy. The need for revision of the forest legislation is also recognized.

The Moroccan forests are by law owned by the State, but individuals have usufruct rights to use them. The Dahir of October 10, 1917 together with the same of September 20, 1976, constitute the Moroccan forestry code and recognize the right of tribes and nomads to use the forest for grazing and harvesting of forest products. However, farming is not allowed inside forests, but in reality this nevertheless takes place. Out of a total land area of 71 million hectares 5.8 million hectares are covered by forests. However, the area of land under cultivation or pasture doubles every fifth year and puts forest covered land under high pressure. The need for domestic wood energy exceeds the sustainable production potential fourfold.

The main factors that negatively affect forestry development are climatological, high population pressure and low active participation in forestry of individuals, the absence of management plans, training, lack of adequate forest legislation and insufficient funding.

However, since independence a number of forestry policy issues have been addressed, 530 senior foresters and 1348 technicians have been trained, national parks have been created, more than 530,000 hectares have been reforested, 300,000 hectares of plantations have been established to protect land from erosion, 43 percent of the forest areas have management plans and a forest inventory has been carried out.

The present forest policy, although it has addressed a number of issues, has been insufficient in certain respects. The main problem is the increasing pressure on forest land from an ever increasing population and from intense grazing which exceeds the carrying capacity of the land. The government has not managed to find means of involving the population in afforestation programmes, the prerogatives given to the rural communities are not fully compatible with forest development and should be reexamined. It is also recognized that the problems are not only forestry technical ones, but also involve economic, ecological and social issues.

Namibia

Namibia's climate is arid or semi-arid and pastoralism or cattle ranching occupies a large part of the total area of the country. The forests which cover 20 percent of the total area are of semi-dense savannah type and woodlands and thornbush savannah. The forests support a small timber industry which have concessions to exploit 9,400 $m^3$ annually. Timber for construction and joinery is imported from South Africa and Zambia. Namibia exports acacia firewood to South Africa.

Namibia's forest policy dates back to the German colonial period (1892 - 1915), and the first forest station was established around 1900, with the aim to undertake forestry research and to provide seedlings to the public. A little later country-wide afforestation started with the simple instruction to afforest as many hectares as possible with indigenous trees. However, no national forest policy was adopted, but individual foresters tried to manage the forests guided by their professional knowledge, and forest legislation has been in effect since 1914. It has been revised a number of times, most recently in 1968. Despite the existence of legislation, extensive exploitation took place without considering the necessity of strict management.

Namibia's forestry problems are not different from those of most other African countries, i.e they have its roots in poverty, fast population growth putting pressure on forests, inadequate land ownership legislation, limited institutional capacity, lack of funds and a political will or power to enforce existing laws.

However, the current policy document, which was approved by the government in March 1992 asserts that existing forests be fully protected, their productivity enhanced, and aims at afforestation and conservation of biodiversity. This should be achieved by implementing rural forestry programmes and by involving rural communities in forest management.

Although the new policy was based on local participation and that consultations, therefore, were supposed to take place between the land users and the government, the actual participation of the people in these meetings was half-hearted. It seems as if the government insisted on actions which were felt would deprive the local people of their traditional rights without giving them alternative means of livelihood, and that the consultative process was carried out on the government's terms. However, the new forest policy covers most aspects of forestry development. It seems to be the implementing strategies that have to be further considered.

As less than 10 percent of Sudan receives not more than 1000 mm of rainfall annually, and about 50 percent of the area receives less than 300 mm, the country belongs to the ecologically sensitive regions of Africa. Increasing population pressure, uncontrolled large scale rain-fed mechanized farming which changed the traditional landuse (grazing) on large areas, indiscriminate exploitation of firewood and climatic changes have contributed to the reduction of the forest covered areas by about 14 percent between 1983 and 1993. This has contributed to the rather precarious situation of Sudan's forests today.

Sudan has had two statements of forest policy. The first is the 1932 forest policy and the second is of 1986. The later is an update of the first and it is now being revised. Forest policies were, however, not particularly addressed until 1944 when a report drew the attention to the consequences of deforestation and land mis-use. In the following periodical development plans a growing concern for the environment can be seen and in 1986 a national economic conference was held which recommended conservation of the national resources, ecological balance and emphasized the need for programmes to combat desertification. Following political development in 1989, a new government assumed power and a new three year Salvation Programme was announced. No particular reference was made to environmental issues.

The recent Comprehensive National Strategy 1992 - 2002 has a number of forestry related objectives such as protection of the environment, the reconstruction of a tree cover and protection of soils against erosion, rationalization of the exploitation of forests, promulgation of effective legislation, environmental education and encouraging the local populations to participate in the preparation of projects and their execution. The target concerning forest cover is optimistically set at 25 percent of the total land area implying that 63 million hectares should be under forest cover. However, with the present number of foresters it will take more than 100 years to complete that target. It is also important that the Forest Act 1989 stipulated that rain-fed and irrigated farms should allocate 10 and 5 percent of their gross areas respectively to tree plantations. The level of compliance to date is encouraging.

Another important goal is to increase production of gum Arabic to 60,000 tons annually and to increase the production of non-woody forest products. An inventory of the forest resources of the Sudan is expected to be completed by mid-1996. The afforestation programme has been gradually stepped up from 2,940 hectares in 1988/89 to 35,280 hectares in 1994/95 and aims at reaching 160,000 hectares annually by 2002.

The 1995 forest policy is currently being prepared. It is of importance that, when the policy is prepared, issues like the need for sub-sector policies, forest consumption surveys and inventories be undertaken periodically, afforestation and forest management policy for different ecological zones be specified and that the role of the society, the community and the individual be clearly specified. Finally the need for continuity in forestry development is stressed, as "forest policies cannot stand in the face of changes of governments and change of legislation to suit the new conditions in the country".

## Zambia

Zambia is well endowed with forests which cover 55 percent of the country's total land area or 42 million hectares. The forest policy dates back to the early 1960s and was derived from the United Nation Independence Party manifesto of 1959 which called for the setting aside of 15 percent of the total land area as gazetted production and protection forest reserves. The policy addresses seven main areas of intervention, i.e. the need for regular forest surveys, strengthening of research,

encouraging establishment of forest industries, manpower development, multi-sectorial approaches, developing the bee-keeping industry and to raise the awareness of the people of the importance of forests.

However, due to the relative abundance of forests in relation to population, and as trees have been regarded as a free commodity no strict control of management of the resource was undertaken. During the past ten years, deforestation has been serious especially in the highly urbanized provinces of Copperbelt, Central, Lusaka and Southern.

Zambia also has 55,000 hectares of pine and eucalyptus plantations in the Copperbelt, producing about 760,000 $m^3$ of roundwood annually and 10,000 hectares in other provinces. However, due to lack of processing capacity, only about 60 percent is being processed.

The policy has basically not changed since independence, but has nevertheless been of importance to forestry development. Thus, between 1959 and 1967 forest surveys covering the whole country were conducted, and as a result 7.6 million hectares or 10 percent of the total land area are now gazetted as forest reserves under government control. However, a growing awareness of its shortcomings has brought about the compilation of the Zambia Forestry Action Plan which will address new emerging policy issues.

## Conclusion

It is striking that the concept of forestry development is well perceived in all study countries. However, it is obvious that, despite the existence of policies that address most aspects of forestry, deforestation and depletion of bio-diversity continue. It is not inadequate policies and/or lack of understanding of the problem that have caused the discouraging result. This leads to the conclusion that it is not so much a matter of what forestry policies can do to reverse the trend, but rather what they cannot do. It is evident that adverse climate, too rapid population growth, unsatisfactory development of the productivity and technology of the agricultural sector and inability of other sectors of the economy to assimilate a larger part of the growing population, have to be addressed in order to reverse the trend of depletion of the forest resource. These problems cannot or only marginally be resolved by implementation of forest policies.

The present situation clearly shows that despite massive efforts during the past decade, limited progress has been made in removing the principal obstacles to sustainable forestry development in the study countries and on the continent in general. As can be seen from the country policy reports, there is a high degree of awareness of the problems and their solutions. It is not because of lack of understanding of the problem or of insufficient technical knowledge that the situation is unsatisfactory today, nor is it because of absence of forest policies.

The reports also show that two different problem areas can be identified. The first problem area concerns the traditional forestry sector - industrial plantations and management of natural forests - where forest policies can be applied more or less independently of other sectors. Although the study countries have reasonably stringent policies, Tropical Forestry Action Plans and agricultural sector reviews which include forestry, the recommendations have generally not been followed by strategic implementation actions. It is, therefore, necessary to shift the emphasis from policy-making to implementation of strategies, as policies alone never planted any trees.

The second problem area concerns forestry intervention which has to be made in conjunction with policies for other sectors of the economy mainly the agricultural sector. It is clear from the reports that preservation of forests in many respects is a multidimensional and multisectorial problem, and that strategies which have been applied outside the forestry sub-sector in order to

address poverty and improvement of agricultural productivity so far have had little positive, or sometimes even negative, impact on forestry.

The conclusion to be drawn, is that the two intervention areas are very different in nature, and that the solutions not necessarily are interdependent. Policies and implementation strategies for the first one could be defined immediately - and action is urgently needed as suitable land for industrial plantations is becoming increasingly difficult to find - without waiting for strategies for the other one to be specified, thereby addressing one important sector of forestry development. The reason behind the limited progress in preservation and restoration of forests and lands where agriculture is the dominant landuse, has been a lack of understanding of the true nature of the problems, which are poverty and underdevelopment caused by a too rapidly increasing population. These are problems which the forestry sector only marginally can assist in resolving. An in-depth analysis of crucial factors of the second is urgently needed as a base for a realistic strategy. In the following chapter some ideas will be discussed which, within the field of influence that forest policies can have, would improve the situation.

## *FORESTRY IN THE NATIONAL CONTEXT - RECOMMENDATIONS OF NECESSARY CHANGES*

### General

The major constraints for forestry development have already been discussed and they are also reflected in the forest policies of the study countries. However, a policy is a declaration of intent to use certain principles in order to reach defined goals. It does not go into detail about how the policy should be implemented and it cannot easily have the flexibility that is necessary when confronting an ever changing physical environment. A policy without an implementing strategy is no more important than "tears in a sparrow's eye" and it is, therefore, interesting to focus the interest on such strategies, to relate some of the practical experiences and to describe constraints which normally meet project planners. This will, hopefully, help to understand the complexity of the problems and lead to the adoption of improved implementation strategies.

There is a general perception, that the forestry sub-sector encompasses all land where trees can grow, and all that is needed to support intervention on such land, i.e. policies, industries, organizational structures, legislation etc. This wide definition often makes the forestry strategy blurred, as it tries to address very different areas of forestry, i.e. the industrial/commercial one, and the one that concerns forestry intervention on land where farming and/or animal husbandry is the main activity. For efficiency reasons it is necessary to define strategies which specifically address the problems related to the particular landuse.

Forest policies are general in nature and try to cover all aspects of forestry development, and they do not recognize the necessity of adapting strategies to different ecological, social, economic and cultural environments. It is obvious that the strategy for implementing an industrial forestry project is quite different from that of a community forestry project or a project aiming at preventing erosion or desertification. It is, therefore, necessary to define specific policies for a larger number of problem areas. In most countries one or more of the following three main areas for forestry intervention can be distinguished:

- establishment of industrial plantations;
- sustainable management of natural forests; and
- forestry on land where the main activity is agriculture and/or animal husbandry.

**Establishment of Industrial Plantations**

Without exception all countries will need timber plantations in order to secure their long term supply of woody construction material, for furniture and eventually for the pulp- and paper industry. Implementation of industrial forestry projects do generally not meet with any particular problems. The target is well defined and they do normally not involve difficult technical problems. As suitable unoccupied land rarely is available outside the forest reserves, the main problem is perhaps to strike a balance between protection concerns of indigenous forests and the allocation of land for establishment of exotic timber plantations.

One of the major issues concern ownership to these plantations. As the establishment cost and the technical level is high, they can hardly be owned by the local population and should, therefore, either be implemented by the government or by the private sector. As a project of this type is or should be labour intensive, the main benefit for the local people is, that a considerable number can get full time employment with the project. As an infrastructure including roads, electricity, schools, clinics, water development etc. normally is established in the project area, this will also contribute to the well-being of people. Being labour intensive, industrial projects contribute to decreasing the pressure on forests for agricultural purposes.

However, industrial projects have seldom been successful in Africa, as individual projects often are too small, few and scattered and are rarely an integral part of a comprehensive national strategy. This type of projects tend to be expensive, as they normally need a rather high investment in infrastructure and equipment. The latter also calls for investment in workshops and procurement of spare parts. It could be questioned, if projects should procure and own heavy equipment for road construction and timber handling, as that reduces the incentives for private entrepreneurs to invest in equipment to carry out the works on a contractual basis. Procurement of project owned equipment, therefore, often counteracts efforts to develop and expand the private sector. Even if projects often are located far from major urban centres, where equipment is available, it ought to be possible, by careful planning, to make long term contracts with private entrepreneurs of mutual benefit to the project and the contractor.

Another experience is, that there is often no continuation of the activities once the initial establishment phase is over. As forestry aid is concentrated on projects rather than programmes, institutional and government policy issues are rarely addressed in individual projects. The lack of a realistic plan of work has led to, that forestry institutions with capacity of managing the completed projects rarely exist at national and local level.

It has also proven difficult to find a market for timber from the plantations although the demand is high. The reason is, that the sawmilling industry constitutes a bottleneck, as it is rarely suited to handle small dimension logs. The problem is reinforced by the fact that the plantations normally are owned by the government, while the sawmills and the market are private. A mechanism to make the three compatible is normally lacking, and the projects risk to come to a standstill, when project funds are exhausted and replenishment from harvesting is modest. Industrial forestry strategies must, therefore, be based on defined national demand and include the whole chain from field via industry to marketing. Implementation of projects must be carried out according to priority within a national strategy, and it is the responsibility of governments to decide on allocation of funds for the purpose (instead of the more often applied donor driven project financing approach).

By defining a forestry programme or strategy with identified priorities rather than individual projects, which tend to live a rather secluded life, drawing competence from the central administration, a new situation is created which, to a much larger extent, will make governments an efficient and active leading agent in industrial forestry development. The introduction of the described

strategy will also facilitate monitoring and evaluation of the performance of the sector, and of individuals, as achievements can easily be compared to plans. An industrial forestry programme can be implemented without much delay, as it is often independent of the definition of strategies in other fields of forestry described below.

**Policy Related Issues Concerning Industrial Plantations**

As a base for action in this field a simple policy statement is needed, i.e. " our country needs X hectares of industrial plantations and the governments commits itself to support all efforts to achieve this goal". Once the forestry administration has been given the assignment identification of the problems involved will be defined. The questions to be answered are for instance; what have we got so far, species composition, yield, how many more hectares do we need, of which species, is land available, which infrastructural improvements would be needed, what will the socio-economic and environmental implications be, what should the industrial sector look like, how can the private sector be involved, what would the cost of the programme be and how can financing be secured, pricing policies, is new legislation needed and what is the present institutional capacity, which changes are needed, what kind of training and research will be needed etc. In this planning process some problems are purely technical while others will have to be addressed through additional policy statements. By first defining a goal and then, during the planning process, identify and resolve technical and policy issues which are clearly related to the goal will drastically increase the efficiency of the whole sector.

It is often said that forestry institutions are weak and not properly staffed, and that lack of institutional capacity is one of the major bottlenecks in forestry development. The reports also generally recognize this weakness and ask for strengthening of the institutions in terms of staff, funding and efficiency. However, the main reason behind the weak performance is that goals and responsibilities are not well defined. The impression is that institutions often have been established without guidance of operative instructions or financial means and that efficiency, therefore, is low. A programme of the above described nature will change this shortcoming. It will have to be implemented over a fairly long time, and institutions can, therefore, grow in pace with increasing needs, which will guarantee that meaningful assignments can be given to staff available, thereby enhancing efficient use of available resources.

**Management of Natural Forests**

Although large areas of forest reserves have been set aside in the study countries, very few success stories regarding their management are reported. Timber concessions have been granted and logging roads have opened up the forests, encouraging landless farmers and shifting cultivators to enter the reserves. Protection has been half-hearted and insufficient and few attempts to manage the reserves on a sustainable basis have been made. Today there is a growing awareness that new methods must be tried which could change what seems to be an inevitable process leading to complete disappearance of the indigenous tropical forests.

A different approach has been tried recently in Tanzania and so far many positive results have been achieved. When a new principle for forest conservation was discussed with the local population it became clear that the only possible solution would be the return of ownership and control of the forest to the people themselves, a solution which was more or less opposite to the traditional creation of a Reserve. There was a strong feeling among the villagers, that they alone (as compared to the government) could rescue the forest, if only the government would recognize their rights. The critical issue had everything to do with rights and ownership and once the villagers realised that the forest would be theirs to manage the continuation became easy.

After the forest had been divided between the involved villages, simple management plans were made by forestry staff and the villagers. Three main principles were defined for the management, namely i) forest uses which could continue unhindered e.g collection of wild fruits and deadwood for domestic cooking; ii) forest use which would be regulated and for which permits issued by the village government would be required (such as collection of polewood, which would be limited by area, species and number of poles collected), and iii) forest use which could no longer be carried out and against which major fines and other punishments would be levied (e.g. forest clearing for farming, charcoal burning, bark stripping tree-felling and pitsawing).

By no means every villager was enthusiastic. The larger livestock owners were among the most resentful of the loss of grazing and a handful of families who had traditionally depended upon the sale of charcoal, poles or fuelwood lost their source of income. Moreover, it is often difficult for governments to release control over resources which are institutionally deeply embedded as the role of the government.[2]

The more valuable the forest is the more reluctant the government would be to let go of the traditional control and implementation of exploitation. However, models have been tried where villagers have been given the responsibility of carrying out the whole forest management plan including annual harvesting and sales of timber. In such cases, royalty has been paid to the government for the logged volume. (Gilliusson 1995).

The above described model would be interesting to try in Côte d'Ivoire, as the country has an ambitious programme for managing its forest reserves. As the cost of this programme is high, and the level of self-financing is low, the government has to rely to a very large extent on external financing of the programme, which makes planning more difficult and reduces efficiency. The model described above is inexpensive, and would, at an initial stage, be particularly suited to try in a disturbed forest, as the government would be less reluctant to hand over to farmers a less valuable forest.

## Policy Issues Regarding Management of Natural Forests

The introduction of the above described programme would have to be based on a completely new line of thought, and as governments by tradition consider forest reserves as being owned and managed by the government, a new policy would have to be adopted. The crucial part of such policy would concern the transfer of ownership of the reserves and responsibility for their management to the villagers. It is perhaps unlikely that governments would be willing to hand over all reserves to villagers, but a decision in this respect would be part of the policy. Rules for the utilization of the forest by the farmers would have to be set and policies for taxation, fees and royalties to be paid by the users would have to be decided. As governments need the foreign exchange derived from exploitation, rules for annual volumes to be harvested would have to be fixed. The establishment of a suitable organization is a technical matter which could be resolved once the principal decision has been made.

## Forestry on Agricultural Land

On farm forestry has in fact many additional names such as, agroforestry, silvipasture, forestry in landuse, watershed management, hillside stabilization, amenity forestry and recently also participatory and environmental forestry. The variety of names is perhaps a reflection of the confusion

[2]For full details see "Finding a way forward in natural forest management in Tanzania" by Hakan Sjoholm and Liz Wily, "Current in the International Rural Development" no 10, May 1995.

among laymen as well as experts, concerning the possibilities of the traditional forestry to intervene on lands where agriculture is the dominant land use. It is important to clearly define the possibilities and limitations of forestry to contribute to resolving problems which are related to other types of landuse than forestry. It is rather evident, that only the primary beneficiaries, i.e. the farmers, are those who could make a major contribution to tree planting on farm land, and that the best way to convince them to do so is through the agricultural extension service, as the main objective from the farmers point of view is to secure food production. There has not, so far, been a keen interest among agricultural experts and farmers to use trees as a means of enhancing agricultural production. However, once farmers are convinced about the benefits of trees - and the attitude could change fast through improved legislation on land tenure - the forestry sub-sector could provide technical expertise and seedlings. It is encouraging, that there is a growing interest to establish plantations on farmland when it is located in the vicinity of urban centres, as a high demand for fuelwood and poles normally exists there. On such land, trees are seen as a cash crop equally important as traditional agricultural crops.

It should be recognized that forestry only marginally can contribute to the solutions regarding deforestation and land degradation which have its origin in poverty, rapid population growth and inadequate agricultural practices. This issue would, therefore, call for a multi-sectorial approach involving agriculture, and the health and education sectors, where intensified efforts would have an impact on agricultural production, on birth rates and on general awareness in the longer perspective. It is also imperative to strive for development of all economic sectors, as the agricultural sector alone cannot assimilate the continuously growing population. Only by being successful in these respects as well as in development of traditional forestry, can an ecological equilibrium be restored and a sustainable use of the forest and land resource be guaranteed.

## Policy Issues on Agricultural Land

The reports show that a well defined strategy for forestry on agricultural land does not exist. The reason seems to be that too much emphasis has been put on the possibility of the forestry sector to intervene on such land, at the same time as the agricultural sector is hesitant to at least the short term benefits of tree planting on farm land. However, Africa's needs for wood cannot be met from her remaining forest resources, and as most of the demand for wood comes from people living in rural areas, promotion of agroforestry should be integrated with the work of the national agricultural services.

Governments should, therefore, encourage the development of action programmes of support for agroforestry, generally within agricultural research and extension programmes. Studies should be conducted on policy issues related to agroforestry, both from the point of view of smallholders and from implementing agencies. Such studies should include the effects of licensing restrictions, subsidy policies, import duties and pricing and marketing structures. Policy studies related to land tenure should also include issues of tree tenure and usufruct rights under customary and contemporary law. It should be realised that no other action will have such a drastic effect on tree planting on farm land as the disappearance of the presently largely "free" wood resource from common lands. The possibility of strengthening the role of NGOs should be investigated. The importance of educating policy makers, planners, extension workers and the rural population about agroforestry should be stressed, and agroforestry research and development both at the national and international level should be encouraged.

## Concluding Remarks

The country reports show that policies which are continuously updated and improved exist, but they also show that despite this the existence of forests is threatened. The reports also show that

there is no strong correlation between policies on the one hand, and implementation of programmes on the other. It is, therefore, necessary to change the emphasis from policies to implementing strategies. By dividing the forestry sector into the three main areas of intervention described above, strategies will be more clear and target oriented and they could be implemented separately if necessary. During the initial identification and planning process, policy and technical issues can be defined and separated. It would be an advantage if policy issues related to certain well defined problems within a planning frame can be identified, as it is easier for governments to formulate adequate policies when forestry planners present problems related to a specific goal. In doing so, the pressure on governments to commit themselves in a stronger way than what is the case today would be more pronounced. The necessity of showing a strong political will in order to bring about changes cannot be over-empathized.

*REFERENCES*

ADB, Forest Policy Paper. ADB/BD/WP/93/92-ADF/BD/WP/93/112
ADB, Technical Guidelines for the Implementation of Forestry Policy. Draft.
Kayizzi-Mugerwa S. and Lufumpa C., ADB Poverty Alleviation in Africa. ESP - 09
Lufumpa C., ADB. Agricultural Sector Adjustment Programmes in Africa and the Environment. ESP - 12
Abdelouhab K., Examen des politiques Forestieres du Royaume du Maroc.
Akapelwa J.S., Review on Forest Policies in Selected African Countries, Country Report for Zambia.
Bayoumi A.A.M.S., Review on Forest Policies in Selected African Countries, Sudan National Report on Forest Policy.
Oura B., Rapport sur la politique Forestiere en Côte d'Ivoire.
Sakanda G.P., Review of Forestry Policy in Malawi. Summary.
Siyambango B.S., A Review and Analysis of the Forest Policy of Namibia.
Sjöholm H. and Wily L., Finding a Way Forward in Natural Forest Management in Tanzania. IRD Currents May 1995. ISSN No. 1102-1144
Pinstrup-Andersen and Pandya-Lorch, Poverty, Agricultural Intensification and the Environment.
Cook C.C. and Grut M., Agroforestry in Sub-Saharan Africa. A farmers perspective. World Bank Technical Paper No 112.

*ACRONYMS*

| | |
|---|---|
| ADB | African Development Bank |
| ADF | African Development Fund |
| FAO | Food and Agricultural Organization |
| SAP | Structural Adjustment Programme |
| SDA | Social Dimension of Adjustment |
| SDP | Statement of Development Policies |
| TFAP | Tropical Forestry Action Plan |

## *SOME SOCIO-ECONOMIC ISSUES IN FORESTRY POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION IN SUB-SAHARA AFRICA*

by **G.S. Kowero**, Senior Scientist, Center for International Forestry Research (CIFOR), P.O.Box 6596, JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia

### *INTRODUCTION*

Thirty years after most African countries became independent the poverty issue continues to be a priority; at times with even much more emphasis than when they were campaigning for independence. Added to this is an environmental dimension that was by then not as transparent. The then seemingly abundant and unlimited natural resources, principally natural forests, are dwindling at an alarming rate and with serious adverse socio-economic and ecological consequences.

Part of this scenario stems from the fact that at the end of the colonial period, Africa had weak institutional and general capacity to manage the newly independent states. And to make matters worse, the post-independence period has been characterized by political instability in many African states which in some cases has affected long term government priorities, the stability of plans, as well as that of the government machinery. Another contributing factor is as summarized in a speech by Edward Jaycox, Vice President for Africa of the World Bank: " In the last 20 years, Africa has had to face a very hostile general economic environment and most of the crises, in my opinion, have been generated by the inability to respond". As a whole, the political-economic climate in the post-independence period has not been very conducive for many African countries to plan, develop, manage, and use most of their resources - man made and natural - in the most rational way. The consequence has therefore been near economic paralysis in many of the countries, with many people agreeing that the last decade was a lost one for Africa in terms of overall regional economic development. Presently there are about forty African countries implementing structural adjustment programmes to revamp their ailing economies.

The linkage between economic development and the state of natural resources on one hand, and between poverty and environmental degradation on the other, are more evident in Africa than in any other region of the world (Paveri, 1992). Measures adopted by governments to promote economic development have led to unsustained levels of use of natural resources with resultant environmental degradation in practically all countries. Among the natural resources in question are forests.

Forests provide a substantial part of the resources on which many people in Africa depend for their basic subsistence. For individual African countries, the forests supply the bulk of their energy requirements in terms of fuelwood, in addition to providing building material for housing and wood raw material for industry. They also provide foods like mushrooms, fruits, honey, medicines and game meat. The stability the forests render to soil and water supplies is unquestionably very significant. Beyond individual country borders and on a global scale, Africa's forests are important for their contribution to the stability of extensive watersheds and important river basins, biological diversity, supply of genetic material, and for carbon sequestration.

Planning for the sustained supply of these and other forest products and services would therefore need manpower with requisite skills for management of forestry resources and a correct vision on potential future demand/supply scenarios. This is precisely what most African governments seriously lacked at the time of their independence. The manner in which forest resources are being managed today is testimony to this. For example, FAO (1992) reports that of the estimated 700 million hectares of dense and open forest formations found in Africa south of the Sahara, only about 2 million hectares are under management or at least have management plans with management prescriptions more or less well executed. This represents a very small fraction of the 216,5 million hectares which are under forest reserve regime. More than half (1,168 million hectares) of the

2 million hectares of managed forests are located in one country, Ghana. This also demonstrates that the region has not been able to develop the required capacity to put these resources under good management. Additionally the implications, on these resources of various government and international policies, forestry or otherwise, continue to be inadequately evaluated. AfDB (1994) summarises the situation as follows "Africa among all the other developing regions has the weakest institutional capacity to implement successfully sustainable forestry development programmes. It is in this context that the Bank considers institutional capacity building and human resources development a priority area in the implementation of forestry development programmes in Africa."

Individual African countries, and to some extent, the international community, have to accept responsibility for the economic situation which has precipitated the rapid decline, both in size and quality, of Africa's forests. The lack of sufficient trained local manpower and financial resources have continued to force many African countries to rely on foreign expertise to plan, and to a lesser extent, manage their forest resources. What is seen in Africa today is a result of such efforts and weaknesses in national institutions. There has been an almost total neglect of the management of the natural forest formations coupled with the lack of or inefficiency in implementation of policies which have led to unsustainable management and use of some of these resources. Apart from harvesting of natural forests, plantation forestry has been the only major and favourite activity of most African governments. FAO (1992) estimates that the area under forest plantations in Africa, south of the Sahara is about 3 million hectares which represent a 50 percent increase over the 1980 estimate of nearly 2 million hectares.

African governments have gradually recognized the shortcomings arising from some of their past approaches to the management of their forests. Several have begun to adopt the recommendations of the UNCED's Agenda 21, and in particular Chapter 11 and the Forest Principles. A number of them have either completed or are in the process of a serious exercise of reviewing forestry policies and plans and launching national forestry action plans under the initiative of the Tropical Forest Action Programme and other international initiatives. The international community has also realized areas in which mistakes have been made. For example Edward Jaycox, in the speech quoted earlier on the subject of capacity building in Africa, asserts that "On the donor side, they tend to use expatriate resident technical assistance to solve all kinds of problems. Not only do these problems not get solved, but I would contend that this is a systematic destructive force which is undermining the development capacity for Africa. And most technical assistance is imposed, it is not welcome and there is no demand for it really except on the donor side. And when I talk about the donors, I am including the Bank....We have given scant attention to what I would call 'appropriate project design'...." Also AfDB (1994) notes "Another experience is that there is no continuation of the activities once the initial establishment phase is over. As forestry aid has been concentrated on projects rather than programmes, institutional and government policy issues are rarely addressed in individual projects. The lack of a national forestry policy and a realistic plan of work has led to, that forestry institutions with capacity to manage the completed projects rarely exist at national and local level".

It is the destruction of Africa's forests and the threat this brings to economic development, cohesion of the social fabric, and ecological stability of the region, that has prompted African governments, as well as the international community, to look for more effective and efficient ways of developing, managing and using forestry resources in the region. As a contribution to this effort, FAO has sponsored a study on socio-economic issues in forestry policy formulation and implementation in Africa with particular attention on the main demands arising from socio-economic situations, economic and social policies and aspects with significant impact on the forestry sector, and improving public and private investments in forestry. This document summarizes the main issues related to these four areas based on case studies on forestry policy made in fifteen Sub-Saharan countries and other information sources.

## *MAIN DEMANDS ARISING FROM SOCIO-ECONOMIC SITUATIONS*

The process of economic development is placing heavy demands on the management and use of forest resources in many African countries. The complexity of these demands has increased because of the necessity to simultaneously promote economic development and environmental stability as a way of improving human welfare. This requires new approaches and techniques for economic development planning, and natural resources management.

### Improvement of welfare of local communities

The forest resources have always played a very important role in the welfare of African rural communities. Forests continue to be valuable sources of a variety of goods and services. The traditional roles and values of the forests, have over time contributed to the existence and growth of the human race. While the introduction of the monetary economy to African societies was a pre-requisite to their socio-economic development, not much attention was paid to its effects on some otherwise important cultural values and lifestyles. These will not be evaluated here, only one example to emphasize the relevance of this aspect to forestry will be briefly examined.

The introduction of monetary economy abruptly put forest resources under management and uses which were market oriented, initially mainly towards foreign markets. This was done without first evaluating what effect such a change in management might precipitate. This market orientation has precipitated a number of unfavourable consequences. First, the emphasis on industrial forest management has not benefitted the local communities who were the custodians of the resources. In fact these resources were taken from them and -managed as gazetted government forests. The consequence of this is that there is almost no incentive, on their part, to conserve these resources. The second aspect has been the loss of a "forest culture" which could have improved present knowledge on the use of such resources.

One such example loss of a "forest culture" is that, in many countries, the present generations have little knowledge of the medicinal plants and medicines used by their ancestors. These were mainly collected from the forests. Fortunately, some countries are trying to contain this situation, by for example encouraging meetings and formation of associations of traditional healers/medicinemen, and through the study of traditional medicines by medical institutions. Also locally and internationally a lot of prominence is being given to the knowledge and use of non timber forest products. Ironically, it has all along been known that most medicines are derived from plants and that forests are the major sources of such plants. Modernization neglected the importance of understanding and improving the techniques of traditional medicinemen, instead it has, for a long time, associated a resort to traditional medicine as a sign of primitiveness or backwardness. Also primitive communities have in many cases been described as those incorporating in their culture the eating of wild fruits, nuts, roots and the like; things which in modern times are given prominence under the umbrella of non timber forest products.

Another development of modernization has been the introduction into some communities, of food crops like maize, rice, and cassava, just to mention a few. While this has been very instrumental in containing the food deficits which could have arisen, it was in some cases accompanied with a shift in tastes and preferences in food habits; with priority being given to the introduced foods; the traditional ones, like those originating from the forests assuming a secondary role. Some communities sparingly search the forests and woodlands for edible material as compliments of nutritional importance in their daily diet or they resort to some of them in times of famine.

Presently the traditional roles and values are assuming an even more important role due to the fact that agriculture being the major, and in some cases the only economic activity of many rural African communities, is failing to make significant improvements to their welfare. A resort to the forests to complement agricultural food supplies and to increase rural employment and incomes is inevitable. With about 25 percent of the population in Sub-Saharan Africa being food insecure and agricultural production increasing at an annual rate averaging 2 percent while human population is growing at a rate averaging 3 percent per year (Cleaver et al 1994), the forests are increasingly becoming a crucial parameter in the food security equation.

The preceding account underlines three important issues relevant to socio-economic development through forestry and with environmental stability:

- Population growth has to be contained. As long as it continues to outstrip agricultural production it will be difficult to make significant improvements to the welfare of these people.

- The interlinkages between forestry and other land based activities need to be recognized and appreciated so that their complimentary and competitive roles can be fully accommodated.

- Efforts should be directed at making rural communities benefit more from timber and non wood forest products, and other forest values. Rural communities will value and conserve forest resources as long as such resources provide them with more opportunities for income, employment, and other life necessities; opportunities which should be viewed to them as superior to converting the forested lands to other uses.

While the preceding analysis pertains to forestry development in rural areas, the high urban population growth rates in Africa suggest that issues of urban forestry or trees in urban areas have to be kept in focus as well.

## Environmental conservation and protection

Concern for environmental conservation and protection has been a feature of many national forest policies in Africa, even during the colonial period. Apparently the forests, in some countries, managed to effectively perform these roles even a few years after many of these countries became independent.

Today this scenario has changed. The inability of the continent's forests and woodlands to provide for Africa's economic and environmental stability is an issue high on the agenda for socio-economic development of the region. The destruction of Africa's forests threatens the economic development of many countries, and environmental stability of the region and the world at large.

Environmental conservation and protection in Africa are issues of wise use of land. Given the pressing demands on the limited land under food production for the increasingly food insecure communities, one would tend to believe that whereas some of the environmental values of forests may be perceived as important by such communities, they may not be commanding the priority necessary for effective environmental protection. The encroachment on forest lands witnessed all over Africa and its consequent environmental degradation is a clear testimony of the fact that where food is a pressing issue communities will sacrifice environmental values for short term benefits important for their survival. This also puts to question the current thinking of devolving to rural communities the management of natural forest resources. Whereas this is a very appealing proposition and perhaps the logical way towards natural forest management, a lot needs to be done before assuming that it can be sustained. Encouraging examples on management of natural resources by local communities, like CAMPFIRE in Zimbabwe which focuses on wildlife management, are too recent and, as noted by

McHenry (1993), have yet to undergo the test of time before one can conclusively recommend their wider replication.

One of the pre-conditions to placing the management of forest resources in the hands of local communities is that such resources must in the first place be seen by these communities (and not only by development planners) as being valuable to them and therefore their sustenance is of high priority. Modern science and technology can then complement such efforts by guiding the communities in identifying potential uses of those resources, employment opportunities this can lead to, the diverse income options from products and services such resources can offer; in addition to identifying appropriate approaches for their management. It is through their capacity for alleviation of food insecurity and rural unemployment and for increased incomes that such communities can seriously consider protecting and conserving these resources.

Over time it has become obvious that African governments and regional institutions on the continent have no capacity to assume complete responsibility for environmental protection and conservation in individual countries. This is largely due to the dimension and complexity of issues and activities which constitute the portfolio of environmental conservation and protection on one hand, and the associated costs and benefits, on the other. There are forest values and roles which local communities may not adequately perceive as being important or give the required weight or priority, like those related to stabilization of soils and water supplies. National governments have usually assumed responsibility in many such situations. However, there are some values such as stability of water supplies to rivers which are tapped for hydroelectricity or used for irrigated agriculture in another country. Other similar values include the role of forests in carbon sequestration, and for biological diversity. Evidently these forest functions generate benefits which individual national governments may be ill-equipped to give the required attention to safeguard their sustained availability. It is doubtful that with large national budget deficits, African governments will give priority to adequate financing for forest management activities which yield benefits of this nature. The message from this scenario is:

- At the national level, local or rural communities will have no incentive to conserve natural resources unless they receive significant socio-economic benefits from them.

- Individual countries find no incentive and justification to use their own resources to conserve forest resources which benefit more other countries than their own. This is especially true when governments are faced with very tight limits on funds.

- The approach to environmental conservation and protection is essentially a collective one, with a clear identification of parties responsible and their obligations. Parties which forgo the use of certain resources for the sake of environmental stability have to be adequately compensated for this abstinence, otherwise there will be little or no incentive for them to make such a sacrifice.

Overall economic development

African countries with the assistance of the international community are involved in various plans to improve the economy of the region. While such measures are desirable from a socio-economic point of view, they inadvertently place serious demands on the continent's natural resources; demands whose long term effects need adequate foresight.

As part of their contribution, national governments have been implementing various policies whose overall objective is to raise more revenues to finance the activities identified in such plans. To this end, various incentives have been given, for example, to improve agricultural production,

raise the level of industrial activity, and increase trade and commerce, to mention just a few. All these measures are aimed at making more goods and services available to people, improving employment opportunities and incomes; culminating in overall welfare improvement. Several countries have reported encouraging results in this respect, but for the sake of brevity only one such example will be reported to emphasize the need for a more comprehensive approach to economic planning and assessment of economic achievements. Many similar situations abound at both national and regional levels.

At regional level, Cleaver et al (1994) reports modest increases in agricultural production averaging 1.8 percent in the 1980's for Sub-Saharan Africa and that in recent years a few of these countries, namely Nigeria, Botswana, Kenya, Tanzania, Burkina Faso, and Benin have been doing much better, with production rates in the 3.0 to 4.5 percent per annum range. He adds " The policies of these countries help show the way forward". This could be viewed as good news to the continent in that agricultural production is showing signs of improvement. The news could be less heartening when compared with the fact that the loss of tropical forests in Sub-Saharan Africa in the period 1980-1990 has been at a rate of 0.8 percent per year; which is equivalent to just under 4 million hectares per year (World Bank, 1992); agriculture croplands are expanding at a rate of 1 million hectares per year, and arable land per capita has declined from 0.5 hectares in 1965 to 0.29 hectares in 1990 (Cleaver, et al 1994). The implication is that the observed increase in production is mainly due to extensive agriculture given that fertilizer application in the region averages 9kg/hectare. With increasing population averaging 3.1 percent per year for the same period, it cannot be claimed that part of the increase in agricultural production was not at the expense of forest destruction and environmental degradation.

The message this example is transmitting is that whether we consider individual countries or Africa as a region, reported economic achievements are often not net of their true total costs. Spill-over effects, whether positive or negative, between sectors at national level and between countries are rarely captured by economic statistics. It is this kind of reporting which tends to give a false impression of economic development in some countries even when it is very evident that the welfare of the majority of the people has worsened over time.

Whereas economic development is a must for the improvement of the welfare of the people, all associated costs have to be clearly identified and appropriate measures have to be taken to avoid unfavourable environmental consequences which such development may precipitate. This underlines the recognition of intersectoral linkages in national plans and the relevance of a regional focus in natural resource planning and management.

## *ECONOMIC AND SOCIAL POLICIES AND FACTORS WITH SIGNIFICANT IMPACT ON FORESTRY SECTOR*

Many internal and external policies have an impact on the forestry sector mainly because of the interlinkages existing between it and other sectors of the economy. In fact, successful implementation of many policies depend on developments in the forestry sector. FAO (1994) notes that not much has been done in terms of research and systematic analysis on the significance of such interlinkages.

### Internal policies and factors

As mentioned earlier, the sectoral nature of the organization of the government machinery in many African countries, often breeds territoriality which inhibits reasonable intersectoral consultations. Consequently, there has often been conflict between sectors in terms of responsibility and accountability, leading to sub-optimal achievement of overall national development objectives.

A few examples are given to re-emphasize the relevance of intersectoral coordination in development planning and illustrate some possible effects policies of other sectors can have on forestry as well as the potential contribution the forestry sector can make to the achievement of objectives of other sectors.

**Agricultural and livestock policies**

Agricultural and livestock policies are often drawn up with adequate foresight of the contribution of forestry to their success. However, the effect these policies may have on forestry is at times overlooked. The major land uses in Africa are for agriculture, forestry, and livestock production. These uses are competitive not only in terms of land, but with respect to other inputs like labour and capital. The joint planning of the development of these seemingly related activities is apparently a foregone conclusion, but in reality that is not the case.

For example, in Tanzania the livestock policy advocates that livestock development could be promoted by bush clearing of unused land, and settling livestock owners from overgrazed areas in lower stocked areas of the country (Anon, 1993). These unused lands and lower stocked areas are mainly forested and wooded public lands. Evidently developing livestock in the way proposed, will lead to deforestation and possibly environmental degradation. It is also questionable whether livestock development can be sustained through this approach of continually moving people from overstocked to understocked areas, especially in the light of declining land availability, and increasing animal and human populations. Often agricultural and forestry development in Ethiopia has been confrontational rather than accommodation-seeking because the respective sector policies are pursued independent of each other (Anon, 1993).

Also it is not uncommon that agricultural policies in the region give emphasis to the promotion of irrigated farming given the unreliability of rain-fed agriculture. This is very appealing and especially in light of the fact that many Sub-Saharan African countries have less than 0.5 percent of their agricultural land irrigated (Cleaver, et al. 1994). In some cases the water sources are in other countries, like the catchment areas which make water available to the Nile. Short of securing the sustainability of water supplies, it will be impossible to sustain this agricultural practice.

A final observation is related to efforts directed at improving agricultural production. If agricultural production were to improve significantly such that people presently having one meal a day can have two meals, and those with two can have three, such changes would require enormous supplies of firewood and water for cooking. The issue is whether the presently available wood resources are sufficient for this very welcome change if agricultural production were to be sustained at such levels especially as it is not expected that per capita incomes will change significantly in the near future to permit a significant substitution among different types of fuels used for domestic purposes.

**Forestry policies**

There is hardly any country implementing a forestry policy inherited at time of independence without any revisions. Equally, there are very few countries which do not have formal forestry policies. In this latter category, the countries usually have strategies and legislation which guide forestry development. A number of countries have just revised or are in the process of revising their forestry policies, mainly as a result of the Tropical Forest Action Programme and other initiatives. Presently, only 15 out of the 45 tropical countries in Sub Saharan Africa are implementing national forest action programmes as a result of this effort (Anon, 1995). All in all, this suggests that there is a growing appreciation of the fact that good forestry policies are instrumental for forestry development in the region.

However it is one thing to recognize the relevance of forestry policies in socio-economic development and another to adequately implement what the policy stands for. Characteristic of many of the policy statements are phrases like "conservation and preservation" of the environment and "encouragement of private sector involvement" in forestry development. Essentially these are the areas in which many forestry sectors have been very weak despite their being emphasised in policy statements even before some of these countries became independent. Short maturing industrial plantations of exotic tree species and harvesting of natural forests constitute the main portfolios of many forestry services.

Governments have to be very clear on how important issues, like conservation and preservation of forest resources, have to be handled and be made to attract investments. Provisions have to be made in implementing policies and also to accompanying legislation to convince the private sector that it is worthwhile investing in forestry. Private sector participation in forestry will not fully materialize just because it is stated in forestry policies; more needs to be done. As correctly observed by Tufuor (1993) "... a forest policy is not an end in itself, but needs to be followed by plans of actions and strategies expressed in terms which are measurable, achievable, and realistic; and given specific timing and targets for implementation". The service oriented approach implicit in many government forest services has to drastically change to a more aggressive and commercial/business oriented style. When national governments are pursuing market oriented policies, the forest sector cannot lag behind with its traditional service oriented approach. It is the market which will allocate resources to all sectors of the economy, forestry included. It is high time that this sector sends encouraging signals to the market place and not always to the donor community. Conservation forestry can, to a significant degree, be commercialized, just like industrial forestry.

It is only when issues like "conservation and protection" of the environment, "private sector involvement" in primary forestry production, and "involvement of rural people in the management of natural forests" are taken seriously will there be any profound changes in the practice of forestry on the continent.

**Water and wood energy policies**

Unfortunately, the development of wood energy supplies and other essentials of life like clean air and water have, in Africa, been left in the hands of mother nature. Few governments give the required attention to their sustained supplies and in desirable quality. With the exception of woodfuel, which in principle has substitutes, the other two do not.

Often water development policies do not give sufficient weight to how water supplies can be developed and sustained. Governments often have targets of, for example, supplying clean water to all their people by a given year. The question is whether they really know where the water will come from and how to develop and sustain its sources. Goumandakoye (1993) shares similar concern with respect to sustained availability of subterranean water in Niger. Globally fresh water is abundant, but Sub-Saharan Africa has small renewable water resources averaging 7,100 $m^3$/capita/annum as compared for example, with 23,900 $m^3$/capita/annum for Latin America and the Caribbean (World Bank, 1992).

Expanding populations will need more water for domestic and industrial activities. Unless governments in the region increase the efficiency and effectiveness of the management of the presently earmarked water catchment areas and gazette other potential forested or wooded areas as water catchment areas, the continent cannot escape from experiencing, in the not too distant future, yet another crisis - the water crisis. Already, hydroelectricity supplies are interrupted in several eastern and southern African countries mainly due to insufficient water supplies in hydroelectricity dams. Of

course drought and siltation of dams are also mentioned as causes, but the latter is largely due to poor management of water catchment areas allowing them to be used for agricultural production.

Several issues need to be addressed in the development of water resources. The most important being the attribution of responsibility for the development and management of forested or wooded areas important for water catchment. Should it be the water departments which tap the water and sell it, or the hydroelectricity companies which use the water as an input for a product (electricity) which they sell, or the forest departments which have been managing such resources as their traditional duty? And what becomes of the rural communities who are prevented from using such areas but watch helplessly as the water is pumped away to the cities, as well as electricity, when they have none of these? Should they not be compensated for such abstinence? Is it not high time that these areas were managed on a commercial basis by all parties involved since they yield commercially important products?

With respect to wood energy policies, these require intersectoral coordination. Soussan (1993) notes that often woodfuels are considered portfolios of forestry and energy departments, which in many cases fall under different ministries. The result is that not always do both take up the energy issue seriously enough, or when external funding is available both claim proprietal rights. Without clear and coordinated energy policies which identify responsibilities of parties involved, an increase in the rate of environmental degradation due to degradation of forests and wooded lands cannot be avoided.

**Population policies**

The human population in Sub-Saharan Africa is expected to increase from a present estimate of about 500 million to 1.5 billion over the next four decades (World Bank, 1992). The fact that most of this increase will take place in rural areas is very alarming since the forest resources presently available are hardly sufficient for the current population levels given the present style of management of these resources and rates of their use. Also the Bank estimates that during the same period the annual per capita incomes are expected to rise from an average of US$340 in 1990 to US$400; an increase which will hardly result into significant positive changes to the present way of living. The combined effect of population increase and poor economic development on declining forest resources is not difficult to imagine.

**Land policies**

Practically all the example policies cited earlier require the existence of land for their implementation. The absence, in many countries, of a clear policy on land and especially explicit on such issues like its ownership, development/management and use, makes it difficult, if not impossible, for many policies to fully achieve their desired goals. For example, the absence of ownership of land tends to encourage nomadism by pastoralists and shifting cultivation. Also this discourages investments in activities which could put such land to better use.

With respect to forestry, Kojwang (1995) notes in Kenya, the reluctance of the government to relinquish landownership or to sell public land to private sector which is perceived as a constraint in the promotion of commercialization or privatization in forestry. Also, Anon (1993) notes the following with respect to Ethiopia, that the absence of land tenure could be an obstacle or disincentive for:

- private investment in industrial plantations,
- peoples' participation in planting multipurpose trees, e.g. for fuelwood and fodder,
- enabling people to use land as collateral when looking for credit,

- providing ageing parents with some security in the absence of other property,
- using inputs in agriculture, forestry, and grazing, other than fire and labour, in the traditional way.

These observations are also shared by some other countries in the region.

Like the population issue, the development of realistic land policies has yet to receive the serious consideration required. The success of many economic and social policies will depend on how people manipulate land.

**Other policies, internal politics, and stability**

The consistency of internal policies and politics, and the stability of governments and internal security, provide for the possibility of governments to make and adhere to long term development plans and priorities. Such plans are characteristic of forestry development. However, frequent changes in governments and overall development policies, have made it difficult or impossible for some countries to pursue realistic long term forestry development plans. Such changes have also altered the emphasis given to forestry. For example, Tufuor (1993) notes that forestry in Ghana was in 1964 up-graded to a fully fledged ministry, Ministry of Forestry, whereas today it is within the Ministry of Lands and Forestry. Anon (1993) reports that up to 1993 there had been three governments in Ethiopia since independence; each with its own forestry policy. Each government condemned the policies of its predecessor. The consequence has been stagnation in the development of the forestry sector. There are many similar examples in the region.

Effects of external policies and foreign aid

Only two such factors are briefly examined, namely the adoption by national governments of policies originating from external sources in order to restructure their economies; and secondly the possible influences of foreign aid.

**Structural Adjustment/Economic Recovery Programmes**

Presently about 40 Sub-Sahara African countries are implementing such programmes. A few examples are given to illustrate their perceived influence on the forestry sector, and these are related to implementation of policies on trade liberalization, reduction of government expenditure, exchange rate and interest rate fluctuations, and decentralization.

Trade liberalization

The idea behind trade liberalization is to remove any impediments or constraints brought by the state to bear on the performance of markets. Such distortions are perceived to prevent the market structure from equating demand and supply through the price mechanism. Examples of impediments include tariffs, taxes, and subsidies. When these barriers are removed, it is argued that the market will be able to allocate resources efficiently. This means that firms and individuals can then select their inputs on the basis of factor prices which reflect the relative scarcity of such inputs. Such a policy is welcome in view of the few resources available in these countries and the need to allocate and use them efficiently.

However, in the context of sustainable forest management, the successful implementation of such a policy pre-supposes the existence, within the economy, of a good system of forest management. Whereas a market could signal an increase in demand for some forest produce, a response to this without giving due consideration to the multiple functions of trees and forests could

precipitate undesirable consequences. The satisfaction of such demand will have to be weighed against other demands on the same tree or forest, demands whose signals cannot always be captured by the market; and this calls for good forest management.

Paradoxically, it is only a very insignificant part of Africa's natural forests that is under some form of reasonable management. In addition, most governments in the region are burdened by chronic huge budget and balance of payments deficits. As such trade or market potentials which can materialize into more government revenues are more than welcome. It is therefore not surprising that Tufuor (1993) notes the following with respect to Ghana: "The prospect of increasing public revenue by aggressive timber exports has resulted in the expansion of timber extraction now; the temptation to liquidate forest assets in order to reduce the balance of payments has been detrimental to the environment". He adds that benefits to forestry from such a policy have been in terms of inputs for timber exploitation for promoting timber exports, and very little for the local wood processing industry, production forestry, and management. With respect to Zimbabwe, Nyoni (1993) notes that the Economic Structural Adjustment Programme (ESAP) "is an economic programme without an environmental dimension". He further notes that ESAP has precipitated hardships on both urban and rural poor, with the resultant effect that excessive pressure is being placed on the country's natural resources.

There are many similar examples even from outside the forestry sector. The message they convey is a need for pragmatism in implementing these market policies. They cannot be applied equally in all sectors of the economy. Forestry has many and overwhelmingly important non marketable values which society cannot sacrifice through inappropriate responses to market forces on commercial forest products.

Reducing government expenditure

One of the measures advocated to reduce chronic budget deficits characteristic of most governments in the region is the reduction in government expenditure; given that government revenues are not rising fast enough to contain this situation. At the implementation level, governments have taken a number of measures including reducing or eliminating government subsidies on a number of goods and services, reducing budgetary allocations to some public sectors, cuts on government paid manpower, and transferring responsibility for some functions to the private sector.

In some countries, the forestry sector is perceived to have been adversely affected by such measures. Tufuor (1993) notes that in Ghana, the reduction of forestry budgets, manpower, and incentives, has been counterproductive, damaging the forest base as well as adversely affecting efficiency in management. In the case of Cameroon, Besong (1994) notes that public sector salaries have been reduced by 60 percent and this, among other things, has demoralized civil servants, with a consequent reduction in output. With respect to the forestry sector he notes that the disposal of government vehicles in 1987, as a measure to cut down running costs, grounded the Forest Department, in that it precluded even the execution of minimal forest control activities. The consequence has been an increase in unpaid forestry taxes, and an increase in illegal logging. In Sierra Leone, Kinara (1993) observes that about 90-98 percent of the forestry budget goes on salaries and wages, the consequence being that there is very little to do in the field. Also some countries have very little forestry manpower. Constraining public sector manpower development, knowing very well that the private sector cannot take over all forestry activities, begs the question of how such countries will ever develop their forestry sectors.

What these and other similar examples imply is that before reducing or eliminating government resources earmarked for an activity which is felt to be desirable to the welfare of the

society, adequate measures must be put in place for another entity to take over the responsibilities to which such resources were committed.

Exchange rates and interest rate fluctuations

The floating of local currencies in order that demand and supply of foreign currency be efficiently allocated through market forces, rather than through government prescriptions, is one very appalling measure taken by many governments in the region. Many of the local currencies have been massively devalued as a consequence of adopting such a policy. It has been perceived that this will boost exports, even when some of these countries did not have much to export. The export potential would then stimulate local production and increase revenues to producers. With respect to forestry, the effect of increased market opportunities in the absence of a good system for managing forest resources has already been discussed. Suffice to add one feature fairly common to development of local wood processing capacity. This is underlined by Tufuor (1993), in that with respect to Ghana the devaluation of the cedi from 1.15 cedis to US$ 1 in 1975 to 800 cedis to US$ 1 in 1993 has contributed to the slow build up of local processing but encouraged log exports since this became more profitable. With devaluation, local entrepreneurs have to raise much more local currency than before in order to buy imported machinery for wood processing.

As regards the influence of high interest rates, Kamau (1994) notes that in Kenya the forest based industries have been adversely affected by a severe decline in the construction industry which is in turn a result of high interest rates and inflationary costs. For some twelve Sub-Sahara African countries the nominal lending rates for 1990 averaged 25 percent, with Sierra Leone leading with 52.5 percent (World Bank, 1992).

It is not difficult to imagine the effect on the typically long term investments in primary forestry production, forest harvesting, and primary wood processing, of costly imported inputs (due to devaluation of local currency) and high interest rates on credit needed to finance such investments. It remains to be seen how, under these circumstances, the poor local private sector will respond to promotional efforts encouraging it to invest more in forestry.

Decentralization vs centralization

Logically, a decentralized structure is expected to bring forestry closer to local communities, the perceived ultimate beneficiaries. They need to have a say in decision making about the development and use of such resources. This, and other good expectations, have favoured the orientation of government forestry structures in this region to a more decentralised way of doing business.

However, in order to capture the benefits of a decentralized structure certain conditions have to be met. One such requirement is the availability of sufficient resources, manpower and otherwise, at the lower organizational levels for the execution of decentralized functions. In this respect some sectors of the economy are better equipped than others. In many countries the forestry sector is among those least equipped. There is therefore a mixture of successes and failures depending on the sector considered. For example, Kowero (1990) notes that with respect to the decentralized forestry sector in Tanzania, one of the problems at the district level is the scarcity of forestry personnel and transport facilities to ensure that areas for exploitation of firewood, charcoal, and poles are assessed before harvesting licences are issued. Additionally, the local district authorities do not plough back to forestry the revenues they receive from fees levied on the exploitation of these products. Anon (1993) notes that the loss in Tanzania of sectoral ministerial control and supervision of forestry staff working in a decentralized structure has meant that such manpower is left under the supervision of technically incompetent authorities at lower levels. Consequently, it has become difficult to implement the forest

policy because sectoral staff at village, district, and regional levels tend to act guided by their own whims, and/or requirements of district and regional authorities. This structure has therefore meant that forestry staff at lower levels should be answerable to district and regional authorities on their day to day activities as well as implicitly becoming answerable to the central government forest service, the custodian of the forest policy.

Kowero (1994) also noted similar dual subordination of forestry staff at regional/ provincial and district levels in Mozambique, and a complete absence of a single professional forester at the district administrative level. The country has 110 administrative districts.

As already noted by AfDB (1994), the priority area for successful forestry development in Africa is institutional capacity building and human resources development. Without these in place decentralization may spread forestry resources too thin rendering them either useless\insignificant, or completely ignored at lower organizational levels.

General observations

The preceding examples do not provide a clear and conclusive account on the effects of structural adjustment policies on forestry in Sub-Saharan Africa. What the synthesis provides are indications that either the policies *per se*, and/or their implementation are constraining certain developments in forestry. This issue therefore needs further systematic evaluation, considering at least the following:

- the compatibility of these policies with sustainable forest management. This is especially important due two main features; the polices are basically market driven and are of short term nature, features which will have to be reconciled with some good principles of forest management,

- the effect of the policies on investments in forestry,

- the pre-requisites for the forestry sector for a successful adoption of these policies.

Finally, it is incomprehensible that the champions of central planning under marxist, socialist and other forms of government were expected to be transformed overnight to very efficient capitalist planners and practitioners. This is what happened and continues to happen when it comes to the adoption of these policies. The same people who have designed policies which sunk the Sub-Saharan Africa economies to the miserable condition they are in today are the very ones these noble global institutions have entrusted with the task of formulating new capitalistic plans and supervising their implementation for economic recovery.

**Influence of foreign aid**

Foreign aid continues to play an important complementary role in the development of the countries in this region. This notwithstanding, such assistance is associated with a number of drawbacks, including the following:

- If perpetuated for too long it can discourage the development of initiatives for self reliance. In a number of countries certain forestry projects have tended to depend too much on foreign assistance when changes in some domestic policies could have made the sector more self reliant.

- At times it is difficult to reconcile the interests/objectives and priorities of donors with those of recipient countries. This has also been emphasized by Edward Jaycox in his speech quoted earlier in which he contends that " ....most technical assistance is imposed, it is not welcome and there is no demand for it really except on the donor side". Besong (1994) notes that in Cameroon, the national assembly rejected a bill that advocated the granting of forest concessions by bidding with the highest bidder securing the concession, as advocated by the World Bank. The national assembly reasoned that such a mechanism would favour only the local rich individuals and tribes, and multinationals. It would appear that the assembly wanted a more equitable distribution with possibilities for developing the local industry while the Bank's approach would favour the rich multinationals and possibly undermine the build up of local industrial capacity. The most clear example of a conflict of interests is related to the conditionalities which the World Bank and the International Monetary Fund attach to loans to many poor countries. Any poor country without another resort is bound to accept such conditionalities, though the popular interpretation is that the countries formulated the structural adjustment programmes on their own and that such programmes were found to meet the loan conditions.

- Many donors approach development activities on a project basis; with the assistance terminating when the project life ends. AfDB (1994) notes that the drawbacks associated with project approach as opposed to programme approach include the failure to adequately accommodate institutional and government policies in projects, and often lack of continuity of project activities once the initial phase is over and with no more donor support. The latter is especially true of national forestry institutions which lack the capacity to give continuity to such activities.

- The uncertainties associated with donor assistance mean that governments should give increased attention to the use of their own resources which they can control when making investments in long maturing activities like forestry.

*IMPROVING PUBLIC AND PRIVATE INVESTMENT IN FORESTRY*

The subject of public and private investment in forestry is a very broad one and will not be explored in this text to any great length. The main economic and social policy considerations are well known, and only a few will be re-emphasised. An attempt will be made to briefly examine how the forestry sector can find reasonable accommodation within the difficult socio-economic environment prevailing in the region.

<u>Main economic and social policy considerations</u>

There are a number of conditions which have to be met and common problem situations or constraints which have to be contained before significant investments can be attracted to the forestry sector. These are well documented by various authors including de Montalembert et al (1993), Cleaver et al (1994), and AfDB (1994). Some of the issues raised include:

- Tenurial rights for land - In this region land is largely owned by national governments on behalf of their people. As reported earlier, this is widely perceived as discouraging investments on land based activities like those related to forestry. Suffice to add that Stein (1994) notes that the World Bank feels that the securing of land rights will provide incentives for individuals to improve their land and enable them to use land as collateral in rural credit markets.

- Ownership and use rights of forest resources - Although the ownership of many natural forest resources will, for the foreseeable future, continue to be vested with national governments, it is advisable to explore more efficient ways of granting use rights which will guarantee the sustainable management of such resources. Perhaps the present ecolabelling efforts will make significant contributions to this in respect of industrial forests which support exports. More needs to be done especially in relation to non timber products and services. The issue is who owns or can regulate the use of such products and services. It is essentially a question of sharing costs and benefits.

- Availability of adequate and reliable information on the forestry resources, as well as on potential investment opportunities.

- Presence of economic policies which favour investments. This includes provision of various forms of incentives to attract participation of both private sector and local communities, and abolition of legislation and practices which discourage investments in forestry.

- Development of required manpower and supporting infrastructure like means of communication and credit facilities.

- Political stability.

Some measures to contain difficult economic situations

A few measures are proposed:

**Delegation of more responsibility to the private sector and local communities**

Actually, increased involvement of the private sector in the economy is one of the ingredients of structural adjustment programmes. With declining public forest sector budgets, ways have to be identified of reducing direct government management of forestry resources. de Montalembert et al (1993) note that the forest concession systems are gradually moving from being largely exploitative to assuming the character of more long-term forest management contracts. The same is observed by CEDRE (1994) with respect to Central African Republic. The implication is that through a transfer of more management functions (and their associated costs) to the private sector, governments may become more flexible with their small budgets.

The involvement of the private sector in financing forestry research and education has not been adequately explored, despite the fact that in many countries this sector freely draws on manpower and output of research efforts made possible through public funding. For example, a special fee or part of the fees and taxes levied on forest products could be channelled directly to the relevant institutions, again alleviating pressure on insufficient government resources. In many countries the royalties for many industrial tree species are woefully low; their increase to reasonable market values as a means for funding forestry research and training could be an appealing proposition.

The involvement of local communities in the management of natural forest resources is an issue which is receiving increased world attention. However, there are presently few concrete examples of success in this region. A number of the experiences are recent, and some are still at a pilot stage, as reported by Kinara (1993) for Gambia, Wily (1995a) and Wily (1995b) for Tanzania, and FRIM et al (1995) for Malawi. More work needs to be done on this issue. Apparently there are various ways and levels for incorporation of local communities in the management of forest resources.

**Increasing forest sector revenues**

Two potential ways are proposed for further examination:

- *Retention of part of royalties and other forest fees* - Several countries are practising this in order to guarantee that an acceptable minimum level of activities are carried out. What is eventually desirable is relating inputs to outputs in the forestry sector. As far as possible the forest sector should operate on a commercial basis. Instead of collecting fees and taxes for the central government it should collect revenues to finance its activities and pay taxes on its surplus realized from commercial forestry activities. This will permit the matching of costs with revenues thereby increasing efficiency and completely ceasing reliance on government funding for commercially viable forestry activities.

- *Better valuation of forests and pricing of their produce* - Considerable efforts are devoted to the development and management of forest resources, but when it comes to selling the output not much attention is paid at pricing it. It is this negligence which has partly contributed to poor comprehension of the value of the resource, the result being its irrational use and associated environmental problems. Any valuable product is bound to be used carefully and economically, while a cheap one is susceptible to abuse. In many countries the price of standing timber is administratively determined and most invariably underestimates the real worth of such timber. This has led to very selective harvesting of the forests and considerable wastage. The possibility of pricing water used for hydroelectricity production and that which is harvested for sale has also been raised.

**Changes in style of management**

Finally, a more commercial or business orientation in the development and management of forest resources, whether for production or conservation purposes, is very much overdue in the region. As long as national governments continue to pursue market oriented policies, the forestry sector cannot afford to lag behind. However sustainable forest management practices will temper the accommodation of such policies within the forestry sector.

*CONCLUDING REMARKS AND ISSUES FOR FURTHER DISCUSSION*

Conclusions

Among the main demands arising from socio-economic situations are:

- the need to contain population growth rate,
- the urgent necessity to increase benefits to local communities from timber and non-timber forest products and other forest values,
- the recognition in national plans and activities of interlinkages between forestry and other sectors of the economy,
- the relevance and urgency of a regional approach to natural resource planning, development and use,
- the necessity to reflect true total costs in assessing and reporting economic achievements.

With respect to policies and other influences on forestry sector, there are two main observations:

- Several policies have the potential to conflict with principles of sustainable forest management; therefore ways of accommodating them have to be identified.

- There are indications that foreign aid objectives have, at times, been incompatible with sustainable management of forestry resources.

In order to attract investments to the forestry sector, consideration needs to be given, among others, to the following:

- improvement of tenurial rights for land, and ownership and use rights for natural resources,
- improving availability of information on the forest resources, and investment opportunities in the forestry sector,
- capacity building in terms of human resource, and supporting infrastructure,
- adoption, by governments, of policies which encourage public and private investments,
- economic and political stability.

Some measures which can contain difficult economic situations and improve self reliance in the forestry sector include:

- delegation of more responsibilities to the private sector and local communities,
- retention, within the sector, of part or all of the revenues e.g. from fees and taxes collected, to guarantee an acceptable minimum level of operations,
- better valuation of forest resources and pricing their output.
- a gradual adoption of a commercial/business orientation in forestry, as opposed to the present relatively service style of management.

## Issues for further discussion

Some issues which merit further examination include:

- Evaluation of practical ways through which the welfare of rural people can be improved through timber and non-timber forest products.
- How to effectively recognize, within all sectors of the economy, intersectoral linkages which exist between them.
- How to improve planning and coordination of forestry activities in decentralized government structures.
- Identification of practical ways for promoting a more regional approach to natural resource planning, development, and use.
- Research on the compatibility of internal and external policies with sustainable forest management practices.
- The impact of foreign aid on the development of sustainable forest resources in the region.
- Identification of incentives for increasing investments in forestry in the region, and how such incentives can be operationalised.
- Identification of ways through which the forestry sector can respond to the challenges of the difficult socio-economic situation prevailing in the region.
- How to increase the forestry sector capacity in terms of human resources, especially in the fields of forest economics, policy analysis, and rural sociology; and the supporting infrastructure.
- How to make forestry, especially primary production, research, and training more commercial/business oriented.

*LITERATURE CITED*

AfDB (1994). African Development Bank Forest Policy and Strategy for Lending to Forestry Development Programmes in Africa. African Development Bank. 6pp.

Anon. (1993). National Report of Forestry Policy in Tanzania. 69pp.

Anon. (1993). Report on Forest Policy in Ethiopia. 24pp.

Anon. (1995). Summary Report of the 19th Forestry Advisers Group Meeting. Rome, Italy. Nov. 29.- Dec. 2, 1994.

Besong, J. (1994). National Report on the Forestry Policy of Cameroon. 33pp.

CEDRE (1994). La Politique Forestiere du la Repulique Centrafricaine. Le Cabinet d'Etudes en Developpement Rural et Environment. FAO. 54pp.

Cleaver, K.M. and G.A. Schreiber (1994). Revising the Spiral. The Population, Agriculture, and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa. The World Bank. Washington, D.C.

FAO (1992). The State of Forestry in the Region. Secretarial Note, African Forestry and Wildlife Commission, Ninth Session, Kigali, Rwanda. 10-14 August 1992. FO:AFWC/92/3. FAO. 14pp.

FAO (1994). Cross-sectoral Linkages and the Influence of External Policies on Forestry Development. Forestry Policy and Planning Division. FAO.22pp.

FRIM and Department of Forestry (1995). Management of Miombo by Local Communities. Final Report. Forestry Research Institute of Malawi and Department of Forestry of University of Aberdeen. 44pp.

Goumandakoye, M. (1993). Rapport National sur la Politique Forestiere: Niger.FAO.23pp.

Kamau,F.M. (1994). Integrated Private Interest in National Forestry Sector Planning: eastern and southern Africa. CFS/FAO Satellite Meeting on Forestry Sector Planning. September 18-22,1994. Anchorage. Alaska. 17pp.

Kinara, P. (1993). Report on Forestry Policy in Gambia. FAO. 28pp.

Kinara, P. (1993). Report on Forestry Policy in Sierra Leone. FAO. 26pp.

Kojwang H.O. (1995) Kenya Forest Policy: A Revised Draft Report Submitted to the FAO "National Reports on Forest Policies in Selected Countries of Africa". 22pp.

Kowero, G.S. (1990). Forestry Concessions, Licences, and Revenue Collection. Tanzania Forestry Action Plan. Working Paper No. 26. 37pp.

Kowero, G.S. (1994). Forestry Development Planning: The Case of Mozambique. CFS/FAO Satellite Meeting on Forestry Sector Planning. September 18-22, 1994. Anchorage, Alaska.25pp.

McHenry, T.J.P. (1993). Policy and Legal Tools for Management of Wildlife Resources. *Unasylva* 175(44): 46-50.

de Montalembert, M.R. and F. Schmithusen (1993). Policy and Legal Aspects of Sustainable Forest Management. *Unasylva* 175 (44) : 3-9.

Nyoni, J.M. and Associates (pvt) Ltd. (1993). Zimbabwe: Forestry Policy Report. Draft. 34pp.

Paveri,M. (1992). The Status of Forestry in Africa: some important policy features. Unpublished Note. 5pp.

Soussan, J. ( 1993). Policies for Sustainable Household Wood Energy. *Unasylva* 175 (44): 51-56.

Stein, H. (1994). Theories of Institutions and Economic Reform in Africa. *World Development* 22 (12) : 1833-1849.

Tufuor, K. (1993). A Review of the Forest Sector Policy of Ghana. 41pp.

Wily, L. (1995a). The emergence of joint forest management in Tanzania. The case of Mgori Forest, Singida region. 16pp.

Wily, L. (1995b). A new approach to natural forest management: villagers as forest managers. The story of Duru-Haitemba Forest. 16pp.

World Bank (1992). World Development Report 1992. Development and the Environment. The World Bank. Oxford University Press.

# *QUELQUES ASPECTS SOCIO-ECONOMIQUES DE LA FORMULATION ET DE LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES FORESTIERES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE*

de **G.S. Kowero**, Scientifique principal, Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), B.P. 6596, JKPWB, Jakarta 10065, Indonésie

## *INTRODUCTION*

Trente ans après que la plupart des pays africains aient accédé à l'indépendance, le problème de la pauvreté reste une priorité; on lui accorde même parfois une importance beaucoup plus grande que pendant les campagnes pour l'indépendance. A ceci s'ajoute une dimension environnementale qui n'était pas aussi évidente à l'époque. Les ressources naturelles, qui semblaient alors abondantes et illimitées, surtout les forêts naturelles, s'épuisent à un rythme inquiétant, ce qui a de graves conséquences socio-économiques et écologiques.

Ce scénario dérive en partie du fait qu'à la fin de la période coloniale, l'Afrique n'avait pas la capacité institutionnelle et générale nécessaire pour gérer les nouveaux Etats. A ceci s'ajoute un autre fait aggravant: la période qui a suivi l'indépendance a été caractérisée par l'instabilité politique de nombreux pays africains, qui a parfois porté atteinte aux priorités à long terme des gouvernements et à la stabilité des plans, ainsi qu'à celle des dispositifs gouvernementaux. Un autre facteur aggravant est résumé dans un discours d'Edward Jaycox, Vice-Président de la Banque Mondiale pour l'Afrique: "Au cours des vingt dernières années, l'Afrique s'est trouvée dans un contexte économique général très hostile et, à mon avis, son incapacité d'y faire face est à l'origine de la plupart des crises." Dans son ensemble, le climat politico-économique de la période qui a suivi l'indépendance n'a pas été pour la plupart des pays africains très propice à la planification, au développement, à la gestion et à l'utilisation rationnelle de la majeure partie de leurs ressources - artificielles et naturelles. Ceci a eu pour conséquence d'amener nombre de pays africains au bord de la paralysie économique et nombreux sont ceux qui pensent que la dernière décennie est une décennie perdue pour l'Afrique, pour ce qui est du développement économique régional général. Actuellement, quelque quarante pays africains ont entrepris des programmes d'ajustement structurel afin de relancer leur économie affaiblie.

Les liens qui existent entre le développement économique et l'état des ressources naturelles d'une part, et entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement de l'autre, sont plus évidents en Afrique que dans n'importe quelle autre région du monde (Paveri, 1992). Les mesures adoptées par les gouvernements pour favoriser le développement économique ont conduit à une utilisation insoutenable des ressources naturelles entraînant une dégradation de l'environnement dans pratiquement tous les pays. Les forêts figurent parmi ces ressources naturelles.

Une part importante des ressources dont une grande partie de la population africaine dépend pour sa subsistance est tirée des forêts. Dans certains pays africains, elles fournissent le bois de feu nécessaire pour couvrir les besoins énergétiques, ainsi que des matériaux de construction pour les logements et de la matière première ligneuse pour l'industrie. Elles fournissent également des produits alimentaires: champignons, fruits, miel, médicaments et gibier. Incontestablement, les forêts assurent en grande partie la stabilité des ressources en eau et en sol. Au delà des frontières de chaque pays et à l'échelle mondiale, les forêts africaines jouent un rôle important en contribuant à la stabilité de vastes bassins versants et d'importants bassins hydrographiques, à la diversité biologique, à la fourniture de matériel génétique et à la retenue du carbone.

Pour planifier sur une base durable l'offre de ces produits et services forestiers, parmi d'autres, il faudrait donc disposer d'une main-d'oeuvre possédant les compétences requises pour gérer

les ressources forestières et ayant une vision correcte des divers scénarios possibles concernant l'offre/demande futures. C'est précisément ce qui a fait gravement défaut à la plupart des gouvernements africains au moment de leur indépendance. La façon dont les ressources forestières sont gérées aujourd'hui en témoigne. La FAO (1992) rapporte par exemple que, sur les 700 millions d'hectares de formations forestières denses et claires relevées en Afrique au sud du Sahara, seulement 2 millions d'hectares environ sont aménagés ou font au moins l'objet de plans comportant des obligations d'aménagement plus ou moins bien exécutées. Ceci ne représente qu'une très faible part des 216,5 millions d'hectares soumis au régime des réserves forestières. Plus de la moitié (1,168 millions d'hectares) des 2 millions d'hectares de forêts aménagées est située dans un seul pays: le Ghana. Ceci prouve également que la région n'a pas réussi à acquérir les capacités nécessaires pour aménager correctement ces ressources. Par ailleurs, l'évaluation des conséquences pour ces ressources des diverses politiques gouvernementales et internationales, forestières ou autres, reste insuffisante. La BAfD (1994) résume la situation comme suit: "Parmi les autres régions en développement, c'est en Afrique que la capacité institutionnelle nécessaire pour mettre en oeuvre avec succès des programmes de développement forestier durable est la plus faible. Dans ce contexte, la Banque considère que le renforcement des capacités institutionnelles et la mise en valeur des ressources humaines sont prioritaires dans le cadre de la mise en oeuvre de programmes de développement forestier en Afrique."

Les divers pays africains et, dans une certaine mesure, la communauté internationale doivent assumer la responsabilité de la situation économique qui a accéléré le déclin rapide, en taille comme en qualité, des forêts africaines. Le manque de main-d'oeuvre locale suffisamment formée et de ressources financières a contraint de nombreux pays africains à faire appel à des spécialistes étrangers pour planifier et, dans une moindre mesure, gérer leurs ressources forestières. Ce que l'on observe en Afrique aujourd'hui est la conséquence de ces initiatives et carences des institutions nationales. L'aménagement des formations forestières naturelles a été presque totalement négligé et aucune politique n'a été formulée, ou bien leur mise en oeuvre a été inefficace, d'où une gestion et une utilisation irrationnelles de certaines de ces ressources. En dehors de la collecte des produits des forêts naturelles, les plantations forestières ont été la seule activité importante et favorite de la plupart des gouvernements africains. La FAO (1992) estime que les plantations couvrent environ 3 millions d'hectares en Afrique, au Sud du Sahara, ce qui représente une progression de 50% par rapport à l'estimation de 1980 (près de 2 millions d'hectares).

Peu à peu, les gouvernements africains ont reconnu les défauts de certaines approches qu'ils ont adoptées dans le passé pour aménager leurs forêts. Plusieurs pays ont commencé à suivre les recommandations du programme Action 21 de la CNUED, en particulier le Chapitre 11 et les Principes forestiers. Un certain nombre d'entre eux ont procédé, ou sont en train de le faire, à un sérieux travail d'examen des politiques et plans forestiers et de lancement de plans nationaux d'action forestiers, dans le cadre du Programme d'action forestier tropical et d'autres initiatives internationales. La communauté internationale a également cerné les domaines dans lesquels des erreurs avaient été commises. C'est ainsi qu'Edward Jaycox, dans le discours cité ci-dessus sur la question du renforcement des capacités en Afrique, affirme "Quant aux donateurs, ils ont tendance à utiliser l'aide technique des résidents expatriés pour résoudre toutes sortes de problèmes. Non seulement ces problèmes ne trouvent pas de solution, mais je dirais même que c'est une force destructrice systématique qui mine la capacité de développement de l'Afrique. La majeure partie de l'aide technique est d'ailleurs imposée, elle n'est pas accueillie favorablement et ne répond pas à une demande réelle, si ce n'est de la part des donateurs. Quand je parle des donateurs, j'y inclus la Banque... Nous n'avons accordé que peu d'attention à ce que j'appellerais une 'conception adéquate des projets'..." La BAfD (1994) note également "Un autre enseignement a été tiré: il n'y a pas de continuité dans les activités une fois achevée la phase initiale. L'aide forestière ayant été concentrée sur des projets plutôt que sur des programmes, les problèmes institutionnels et politiques sont rarement abordés dans les projets individuels. Faute de politique forestière nationale et de plan de

travail réaliste, il y a peu d'institutions forestières capables de gérer les projets une fois qu'ils sont achevés, au niveau national et local."

C'est la destruction des forêts africaines et la menace qui en résulte pour le développement économique, la cohésion du tissu social et la stabilité écologique de la région, qui ont amené les gouvernements africains, ainsi que la communauté internationale, à chercher des moyens plus efficaces de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser les ressources forestières de la région. Pour appuyer cet effort, la FAO a financé une étude sur les aspects socio-économiques de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques forestières en Afrique, qui insiste particulièrement sur: les principales demandes liées aux situations socio-économiques, les politiques et facteurs économiques et sociaux ayant des effets notables sur le secteur forestier et le renforcement des investissements publics et privés dans la foresterie. Ce document résume les principales questions liées à ces quatre domaines, sur la base d'études spécifiques sur les politiques forestières, effectuées dans quinze pays subsahariens, et d'autres sources d'information.

*PRINCIPALES DEMANDES LIEES AUX SITUATIONS SOCIO-ECONOMIQUES*

Le processus de développement économique crée une forte demande en matière de gestion et d'utilisation des ressources forestières dans de nombreux pays africains. Etant donné qu'il faut favoriser simultanément le développement économique et la stabilité environnementale pour améliorer le bien-être des hommes, cette demande est devenue plus complexe. Il faut adopter de nouvelles approches et techniques de planification du développement économique et de gestion des ressources naturelles.

Amélioration du bien-être des communautés locales

Les ressources forestières ont toujours joué un rôle très important dans le bien-être des communautés rurales africaines. Les forêts restent de précieuses sources de biens et de services divers. Au cours des siècles, les valeurs et les rôles traditionnels des forêts ont contribué à assurer l'existence et le développement de la race humaine. Tandis que l'adoption de l'économie monétaire par les sociétés africaines était une condition préalable à leur développement socio-économique, on a fait peu de cas de ses conséquences sur certains modes de vie et valeurs culturelles importants à d'autres égards. Elles ne seront pas évaluées ici, seul un exemple sera brièvement examiné pour souligner l'importance de cet aspect par rapport à la foresterie.

L'introduction de l'économie monétaire a brusquement placé les ressources forestières dans des conditions de gestion et d'utilisation orientées vers le marché, à l'origine vers le marché étranger essentiellement. Ceci a été fait sans une évaluation préalable des conséquences que pourrait entraîner un tel changement de gestion. Cette orientation a eu un certain nombre d'effets indésirables. Premièrement, les communautés locales, qui étaient les gardiennes des ressources, n'ont pas tiré profit de la priorité accordée à l'exploitation industrielle des forêts. En fait, ces ressources leur ont été enlevées et ont été gérées comme des forêts nationales classées. En conséquence, la conservation de ces ressources ne présente guère d'avantages pour elles. Le deuxième aspect a été la perte d'une "culture forestière" qui aurait pu améliorer les connaissances actuelles sur l'utilisation de ces ressources.

On peut citer l'exemple suivant pour illustrer la perte d'une "culture forestière": dans de nombreux pays, les générations actuelles connaissent mal les plantes médicinales et les médicaments utilisés par leurs ancêtres et tirés essentiellement des forêts. Certains pays essaient heureusement de remédier à cette situation en encourageant par exemple les réunions et la formation d'associations de guérisseurs/soigneurs traditionnels et en favorisant l'étude des médicaments traditionnels par les institutions médicales. On met également en relief, au niveau local et international, les connaissances

relatives aux produits forestiers non ligneux et leur utilisation. Ironiquement, on sait depuis longtemps que la plupart des médicaments sont tirés des plantes et que les forêts sont les principales sources d'approvisionnement. La modernisation a négligé l'importance de la compréhension et de l'amélioration des techniques employées par les guérisseurs traditionnels. Au contraire, pendant longtemps, le recours à la médecine traditionnelle a été perçu comme étant primitif ou arriéré. De plus, les communautés primitives ont été souvent décrites comme des communautés intégrant dans leur culture une nourriture à base de fruits sauvages, de noix, de racines et autres, tous aliments auxquels on accorde aujourd'hui de l'importance dans le cadre des produits forestiers non ligneux.

Une autre conséquence de la modernisation a été l'introduction dans certaines communautés de cultures vivrières comme le maïs, le riz et le manioc, pour n'en mentionner que quelques-unes. Elles ont largement contribué à limiter les déficits alimentaires qui auraient pu se produire, mais ont parfois modifié les goûts et les préférences dans les habitudes alimentaires: la priorité a été accordée aux aliments nouveaux, les aliments traditionnels, comme ceux qui dérivent des forêts, étant relégués au second plan. Certaines communautés cherchent dans les forêts et dans les savanes boisées de petites quantités de produits comestibles, importants sur le plan nutritionnel, pour compléter leur alimentation quotidienne; elles ont également recours à certains de ces aliments en cas de famine.

Les valeurs et rôles traditionnels des forêts prennent actuellement encore plus d'importance car l'agriculture, qui constitue la principale, et parfois la seule activité économique de nombreuses communautés rurales africaines, ne réussit pas à améliorer notablement leur bien-être. Il est inévitable d'avoir recours aux forêts pour compléter la production agricole et pour augmenter les possibilités d'emploi rural et les revenus. Etant donné qu'environ 25% de la population d'Afrique subsaharienne souffre d'insécurité alimentaire et que la production agricole s'accroît au rythme annuel de 2% en moyenne, alors que la population croît de 3% par an en moyenne (Cleaver et al., 1994), les forêts représentent de plus en plus un paramètre crucial dans l'équation de la sécurité alimentaire.

L'exposé qui précède met en évidence trois questions importantes en ce qui concerne le développement socio-économique qui pourrait dériver de la foresterie, avec la stabilité de l'environnement:

- il faut mettre un frein à l'accroissement démographique. Tant qu'il continuera à gagner de vitesse la production agricole, il sera difficile d'apporter des améliorations notables au bien-être des populations;

- il faut prendre en considération et évaluer les liens existant entre la foresterie et les autres activités centrées sur la terre de manière à bien harmoniser leurs rôles complémentaires et concurrents;

- il faudrait faire en sorte que les communautés rurales tirent davantage profit du bois et des produits forestiers non ligneux, ainsi que des autres biens que procurent les forêts. Les communautés rurales considéreront que les ressources forestières sont précieuses et les conserveront, tant qu'elles leur offriront des possibilités de revenu, d'emploi et d'autres avantages indispensables, qu'elles jugeront plus intéressants que ceux qu'offre la conversion des terres forestières à d'autres usages.

Alors que l'analyse précédente concerne le développement forestier dans les zones rurales, le taux élevé d'accroissement démographique dans les zones urbaines d'Afrique semble indiquer qu'il faut s'intéresser également aux questions de foresterie urbaine ou d'arbres en milieu urbain.

**Conservation et protection de l'environne**

De nombreuses politiques forestières nationales africaines se sont préoccupées de la conservation et de la protection de l'environnement, même pendant la période coloniale. Apparemment, dans certains pays, les forêts ont réussi à remplir efficacement leur rôle, même plusieurs années après l'indépendance pour nombre d'entre eux.

Aujourd'hui ce scénario a changé. L'incapacité des forêts et des savanes boisées du continent d'assurer la stabilité économique et environnementale de l'Afrique est une question qui figure en bonne place dans l'ordre du jour du développement économique de la région. La destruction des forêts africaines est une menace pour le développement socio-économique de nombreux pays, ainsi que pour la stabilité de l'environnement de la région et du monde en général.

La conservation et la protection de l'environnement en Afrique sont liées à l'utilisation rationnelle du sol. Compte tenu de la demande croissante exercée sur des terres limitées consacrées à la production vivrière par des communautés souffrant de plus en plus d'insécurité alimentaire, on aurait tendance à croire que, même si certaines valeurs environnementales des forêts sont jugées importantes par ces communautés, celles-ci pourraient ne pas leur accorder la priorité nécessaire pour une protection efficace de l'environnement. Le défrichement des terres forestières dans toute l'Afrique en est un témoignage et la dégradation de l'environnement qui en résulte est la preuve manifeste que, là où la question de l'alimentation est pressante, les communautés sacrifieront les valeurs environnementales pour des avantages à court terme importants pour leur survie. Ceci remet également en question l'opinion actuelle selon laquelle les communautés rurales devraient être chargées de la gestion des ressources forestières naturelles. Bien que cette proposition soit très tentante et représente peut-être la voie logique vers la gestion des forêts naturelles, il y a beaucoup à faire avant de présumer qu'elle est soutenable. Les exemples encourageants concernant la gestion des ressources naturelles par les communautés locales, comme CAMPFIRE au Zimbabwe, qui met l'accent sur la gestion de la faune et de la flore sauvages, sont trop récents et, ainsi que l'a noté McHenry (1993), ils doivent encore subir l'épreuve du temps avant que l'on puisse recommander leur application sur une plus grande échelle.

Pour que la gestion des ressources forestières soit confiée aux communautés locales, il faut d'abord que certaines conditions préalables soient remplies, notamment: ces communautés (et pas seulement les planificateurs du développement) doivent avant tout considérer que ces ressources sont précieuses et qu'il faut donc accorder à leur maintien la priorité absolue. La science moderne et la technologie peuvent alors appuyer cet effort en aidant les communautés à identifier les utilisations potentielles de ces ressources, les possibilités d'emploi offertes et les divers types de revenus tirés des produits et des services qu'elles peuvent procurer, ainsi qu'à définir des approches appropriées pour leur gestion. Ce n'est que dans la mesure où ces ressources contribueront à atténuer l'insécurité alimentaire et le chômage rural et à procurer des revenus, que ces communautés pourront envisager sérieusement de les protéger et de les conserver.

Il est devenu évident, au fil du temps, que les gouvernements africains et les institutions régionales du continent ne disposent pas de la capacité nécessaire pour assumer l'entière responsabilité de la protection et de la conservation de l'environnement dans chaque pays. Ceci est dû, dans une large mesure, d'une part à la portée et à la complexité des questions et des activités liées à la conservation et à la protection et, de l'autre, aux coûts et avantages associés. Les communautés locales risquent de ne pas percevoir l'importance de certains rôles et valeurs des forêts ou de ne pas leur accorder le poids ou la priorité voulus, notamment en ce qui concerne la stabilisation des sols et l'approvisionnement en eau. Dans nombre de ces situations, les gouvernements ont généralement assumé leurs responsabilités. Cependant, il existe également d'autres valeurs comme la stabilité de l'alimentation en eau des rivières exploitées pour l'hydro-électricité ou utilisées pour l'irrigation dans

un autre pays, ou encore le rôle des forêts pour la retenue du carbone et la diversité biologique. Il est évident que ces fonctions des forêts procurent des avantages auxquels, faute de moyens, les gouvernements, pris individuellement, risquent de ne pas accorder l'attention indispensable pour assurer leur pérennité. Il est peu probable qu'avec leurs déficits budgétaires, les gouvernements africains donnent la priorité à un financement adéquat d'activités d'aménagement forestier qui procureraient des avantages de cette nature.

On peut tirer de ce qui précède l'enseignement suivant:

- au niveau national, les communautés locales ou rurales ne seront pas motivées pour conserver leurs ressources naturelles si elles n'en tirent pas d'importants avantages socio-économiques;

- pris individuellement, les pays n'ont aucune motivation et ne trouvent aucune justification pour employer leurs propres ressources pour conserver des ressources forestières dont tireront davantage profit d'autres pays que le leur. Ceci est particulièrement vrai quand les budgets des gouvernements sont très serrés;

- l'approche de la conservation et de la protection de l'environnement est essentiellement une approche collective, les parties responsables et leurs obligations étant clairement définies. Ceux qui renoncent à l'usage de certaines ressources dans l'intérêt de la stabilité de l'environnement doivent être suffisamment dédommagés pour leur renoncement, sinon ils seront peu motivés, ou pas du tout, pour faire un tel sacrifice.

Développement économique général

Avec l'aide de la communauté internationale, les pays africains participent à divers plans visant à améliorer l'économie de la région. Alors que ces mesures sont souhaitables d'un point de vue socio-économique, elles créent sans y prendre garde d'importantes demandes à l'égard des ressources naturelles du continent, demandes dont les effets à long terme doivent être correctement évalués.

Pour apporter leur concours, les gouvernements ont mis en oeuvre diverses politiques dont l'objectif global est de se procurer davantage de recettes pour financer les activités définies dans ces plans. A cette fin, diverses mesures d'incitation ont été prises, par exemple, pour améliorer la production agricole, relever le niveau de l'activité industrielle et développer les échanges et le commerce, pour n'en mentionner que quelques-unes. Toutes ces mesures visent à mettre davantage de biens et de services à disposition des populations et à améliorer les possibilités d'emploi et de revenu, ce qui devrait aboutir à améliorer le bien-être en général. A cet égard, plusieurs pays ont enregistré des résultats encourageants, mais, pour des raisons de brièveté, nous ne rapporterons qu'un exemple pour souligner la nécessité d'une approche plus complète de la planification économique et de l'évaluation des résultats économiques. Les situations analogues pouvant être citées en exemple ne manquent pas au niveau national comme régional.

Au niveau régional, Cleaver et al.(1994) rapportent que, dans les années 80, la production agricole a légèrement progressé (1,8% en moyenne) en Afrique subsaharienne et que, ces dernières années, certains de ces pays, à savoir le Nigéria, le Botswana, le Kenya, la Tanzanie, le Burkina Faso et le Bénin, ont obtenu de bien meilleurs résultats, avec des taux de production de 3 à 4,5% par an. Il ajoute: "Les politiques adoptées par ces pays contribuent à ouvrir la voie". Ceci pourrait être considéré comme des bonnes nouvelles pour le continent, comme un signe d'amélioration de la production agricole; mais ces nouvelles risquent d'être moins encourageantes si on les rapproche du taux de diminution des forêts tropicales en Afrique subsaharienne pendant la période 1980-1990, à savoir 0,8% par an, soit un peu moins de 4 millions d'hectares par an (Banque Mondiale, 1992); les terres agricoles s'étendent à un rythme de 1 million d'hectares par an et la superficie de terre arable

par habitant a reculé de 0,5 hectare en 1965 à 0,29 hectare en 1990 (Cleaver et al., 1994). On peut en déduire que l'accroissement de la production observé est principalement dû à une agriculture extensive, étant donné que l'application d'engrais est en moyenne de 9kg/hectare dans la région. Le taux d'accroissement démographique ayant atteint en moyenne 3,1% par an au cours de la même période, on ne peut pas nier qu'une partie de cet accroissement de la production agricole s'est fait aux dépens de la forêt et de l'environnement.

L'enseignement à tirer de cet exemple est le suivant: que l'on considère les pays individuellement ou l'Afrique en tant que région, souvent les résultats économiques enregistrés ne sont pas "nets" (leur coût total réel n'est pas déduit). Les effets d'entraînement, qu'ils soient positifs ou négatifs, entre divers secteurs au niveau national et entre pays, sont rarement saisis par les statistiques économiques. C'est ce genre de rapports qui tendent à donner une impression fausse du développement économique dans certains pays, même s'il est manifeste que le niveau de bien-être de la majeure partie de la population a baissé au cours des années.

Le développement économique est indispensable pour améliorer le bien-être des populations, mais tous les coûts associés doivent être clairement identifiés et des mesures appropriées doivent être prises pour éviter les conséquences préjudiciables pour l'environnement que pourrait entraîner ce développement. Ceci souligne la nécessité de prendre en considération les liens intersectoriels dans les plans nationaux et l'importance d'une optique régionale dans la planification et la gestion des ressources naturelles.

## *POLITIQUES ET FACTEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX AYANT DES EFFETS NOTABLES SUR LE SECTEUR FORESTIER*

Nombreuses sont les politiques intérieures et extérieures qui ont des effets sur le secteur forestier, en raison essentiellement des liens existant entre celui-ci et d'autres secteurs de l'économie. En fait, la réussite de la mise en oeuvre de nombreuses politiques dépend des faits nouveaux survenant dans le secteur forestier. La FAO (1994) note que peu d'initiatives ont été prises dans le domaine de la recherche et de l'analyse systématique portant sur l'importance de ces liens.

### Politiques et facteurs internes

Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, la nature sectorielle du dispositif gouvernemental dans de nombreux pays africains engendre souvent un cloisonnement qui rend impossible l'organisation de consultations intersectorielles. En conséquence, il y a eu souvent conflit entre divers secteurs à propos de la répartition des responsabilités, ce qui a empêché les objectifs globaux de développement national d'être entièrement réalisés. On citera quelques exemples afin de souligner encore l'importance de la coordination intersectorielle dans la planification du développement et d'illustrer certains effets possibles des politiques d'autres secteurs sur la foresterie, ainsi que la contribution potentielle du secteur forestier à la réalisation des objectifs de ces autres secteurs.

### Politiques agro-pastorales

Au moment de la formulation des politiques agro-pastorales, la contribution de la foresterie à leur succès est souvent prise en compte de manière adéquate. Cependant, il arrive que les effets de ces politiques sur la foresterie soient négligés. En Afrique, le sol est essentiellement utilisé pour l'agriculture, la foresterie et la production animale. Ces utilisations sont concurrentielles non seulement en ce qui concerne le sol, mais aussi pour d'autres intrants comme la main-d'oeuvre et le capital. La planification commune du développement de ces activités, qui semblent liées, est apparemment escomptée, mais en réalité cela n'est pas le cas.

C'est ainsi qu'en Tanzanie, la politique adoptée en matière d'élevage préconise de favoriser l'élevage en débroussaillant les terres inutilisées et en déplaçant les éleveurs des zones de surpâturage vers des zones du pays où les effectifs de bétail sont plus réduits (Anon, 1993). Ces terres inutilisées et ces zones à faible effectif de bétail sont essentiellement des terres forestières et boisées publiques. Il est évident qu'en développant l'élevage de cette manière, on aboutira au déboisement et peut-être à la dégradation de l'environnement. On peut aussi se demander si, en déplaçant continuellement les populations des zones de production animale à fort effectif de bétail vers les zones à faible effectif, on favorisera un développement durable de l'élevage, compte tenu en particulier de la pénurie de terres et de l'accroissement des populations animales et humaines. En Ethiopie, le développement de l'agriculture et de la foresterie a souvent débouché sur des conflits, plutôt que sur la recherche d'accords, car les politiques poursuivies par les secteurs respectifs sont indépendantes l'une de l'autre (Anon, 1993).

Par ailleurs, il n'est pas rare que les politiques agricoles de la région mettent l'accent sur la promotion des cultures irriguées, en raison de l'instabilité des cultures pluviales. Ceci est très tentant, surtout si l'on considère que, dans de nombreux pays africains subsahariens, moins de 0,5% des terres agricoles sont irriguées (Cleaver et al., 1994). Les sources d'eau sont parfois situées dans d'autres pays, comme les bassins versants qui approvisionnent le Nil en eau. Si la durabilité de l'approvisionnement en eau ne peut être assurée, il sera impossible de soutenir cette pratique agricole.

Une dernière observation concerne les efforts visant à améliorer la production agricole. Si l'amélioration de la production agricole était telle que les populations qui n'ont actuellement qu'un repas assuré par jour en aient deux, et que celles qui en ont deux en aient trois, il faudrait alors disposer d'énormes quantités de bois de feu et d'eau pour la cuisine. La question qui se pose est de savoir si les ressources en bois actuellement disponibles sont suffisantes pour permettre ce changement tout à fait souhaitable, au cas où la production agricole se maintiendrait à de tels niveaux. En effet, les revenus par habitant ne devraient pas augmenter suffisamment dans un proche avenir pour que le bois soit largement remplacé par d'autres types de combustibles à usage domestique.

**Politiques forestières**

Pratiquement aucun pays ne met en oeuvre une politique forestière dont il aurait hérité au moment de l'indépendance, sans y apporter des modifications. Les pays qui n'ont pas de politique forestière officielle sont également extrêmement rares. Ils appliquent généralement dans ce cas des stratégies et une législation qui servent de guide au développement forestier. Un certain nombre de pays viennent de réviser leurs politiques forestières, ou sont en train de le faire, essentiellement après le lancement du Programme d'action tropical forestier et d'autres initiatives. Actuellement, à la suite de cet effort, sur les 45 pays tropicaux d'Afrique subsaharienne, 15 mettent en oeuvre des programmes nationaux d'action forestiers (Anon, 1995). Dans l'ensemble, ceci semble indiquer qu'il est de plus en plus reconnu que de bonnes politiques forestières sont indispensables pour le développement forestier de la région.

Cependant, reconnaître l'importance des politiques forestières dans le cadre du développement socio-économique est une chose, mettre en oeuvre convenablement ce qu'exigent les politiques en est une autre. On trouve dans de nombreuses déclarations de principes des phrases comme "conserver et préserver" l'environnement et "encourager le secteur privé à participer" au développement forestier. C'est essentiellement dans ces domaines que sont apparus les points faibles de nombreux secteurs forestiers, bien que les déclarations de principes leur aient fait une large place, avant même que certains de ces pays ne deviennent indépendants. Les plantations industrielles d'essences exotiques à maturation rapide et la récolte des produits des forêts naturelles constituent les principaux éléments de nombreux services forestiers.

Les gouvernements doivent avoir les idées claires sur la manière de traiter et de présenter les questions importantes comme la préservation et la conservation des ressources forestières pour attirer les investissements. Il faut prendre des mesures concernant la mise en oeuvre des politiques et la législation connexe pour convaincre le secteur privé que cela vaut la peine d'investir dans la foresterie. La participation du secteur privé à la foresterie ne se concrétisera pas seulement parce qu'elle est inscrite dans les politiques forestières; cela ne suffit pas. Ainsi que Tufuor l'a observé à juste titre (1993) "...une politique forestière n'est pas une fin en soi, elle doit être suivie de plans d'action et de stratégies, exprimés en termes mesurables, réalisables et réalistes, selon un calendrier et des objectifs spécifiques pour la mise en oeuvre". L'approche orientée vers les services, implicite dans de nombreux services forestiers nationaux, doit être abandonnée au profit d'une attitude plus agressive et davantage orientée vers le commerce et l'industrie. Quand les gouvernements poursuivent des politiques dictées par le marché, le secteur forestier ne peut pas rester à la traîne en conservant une approche traditionnelle tournée vers les services. C'est le marché qui répartira les ressources entre les divers secteurs de l'économie, foresterie incluse. Il est grand temps que ce secteur envoie des signaux encourageants en direction du marché et non pas toujours en direction de la communauté des donateurs. La foresterie aux fins de conservation peut, dans une mesure non négligeable, être commercialisée, tout comme la foresterie industrielle.

Ce n'est que lorsque des questions comme "la conservation et la protection" de l'environnement, "la participation du secteur privé" à la production forestière primaire et "la participation des populations rurales à la gestion des forêts naturelles" seront prises au sérieux que la pratique de la foresterie sur le continent connaîtra de profonds changements.

**Politiques en matière d'eau et d'énergie tirée du bois**

En Afrique, la mise en valeur des ressources en bois de feu et des autres ressources essentielles pour la vie comme l'air et l'eau propres a été malheureusement abandonnée aux mains de mère nature. Peu de gouvernements accordent l'attention voulue à la durabilité de leurs approvisionnements et à leur qualité. Contrairement au bois de feu, qui en principe a des substituts, les deux autres n'en ont pas.

Souvent, les politiques de mise en valeur des ressources en eau ne donnent pas suffisamment de poids à la mise en valeur et à la durabilité des ressources hydriques. Les gouvernements se fixent fréquemment des objectifs tels que l'approvisionnement de leurs populations en eau propre avant une certaine année. On peut se demander s'ils savent vraiment d'où viendra l'eau et comment mettre en valeur et entretenir ses sources. De manière analogue, Goumandakoye (1993) se préoccupe de la durabilité de la disponibilité en eau souterraine au Niger. Dans l'ensemble, l'eau douce ne manque pas, mais les ressources hydriques renouvelables d'Afrique subsaharienne sont limitées - 7 100 $m^3$/habitant/an en moyenne contre, par exemple, 23 900 $m^3$/habitant/an pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Banque Mondiale, 1992).

Les populations en pleine expansion auront besoin de plus grandes quantités d'eau pour leurs activités domestiques et industrielles. Si les gouvernements de la région n'améliorent pas l'efficacité de la gestion des zones de bassins versants déjà réservées et ne classent pas les autres zones forestières ou boisées comme bassins versants, le continent ne pourra pas échapper, dans un avenir relativement proche, à une autre crise - la crise de l'eau. La fourniture d'hydro-électricité est déjà interrompue dans plusieurs pays d'Afrique orientale et occidentale, en raison essentiellement de l'insuffisance de l'alimentation en eau des barrages. Naturellement, la sécheresse et l'envasement des barrages sont également mis en cause, mais ce dernier est dû dans une large mesure à la mauvaise gestion des zones des bassins versants (il est permis de les utiliser pour la production agricole).

Dans le cadre de la mise en valeur des ressources en eau, plusieurs questions doivent être abordées. Il faut avant tout définir l'organisme responsable de la mise en valeur et de l'aménagement des zones forestières ou boisées importantes pour les bassins versants: les départements des ressources hydriques qui prennent l'eau pour la vendre, les sociétés d'hydro-électricité qui l'utilisent comme un intrant servant à fabriquer un produit (l'électricité) qu'ils vendent, ou bien les départements forestiers qui traditionnellement ont toujours géré ces ressources? Et qu'adviendra-t-il des communautés rurales que l'on empêche d'utiliser ces zones mais qui regardent désarmées l'eau qui est pompée et détournée loin des villes, ainsi que l'électricité, dont elles ne disposent pas elles-mêmes? Devraient-elles être dédommagées de leur sacrifice? N'est-il pas grand temps que ces zones soient gérées sur une base commerciale par toutes les parties en jeu, étant donné qu'elles produisent des biens importants d'un point de vue commercial?

Les politiques relatives à l'énergie tirée du bois doivent être coordonnées entre les divers secteurs. Soussan (1993) note que l'on considère souvent que la question du bois de feu relève à la fois des départements des forêts et de l'énergie, qui dans bien des cas appartiennent à des ministères différents. Il en résulte qu'aucun des deux ne prend la question de l'énergie suffisamment au sérieux, ou bien qu'ils revendiquent tous les deux des droits de propriété quand des financements extérieurs sont disponibles. S'il n'existe pas de politiques claires et coordonnées en matière d'énergie, définissant les responsabilités des parties engagées, on ne pourra éviter l'accélération du rythme de détérioration de l'environnement par suite de la dégradation des forêts et des terres boisées.

**Politiques démographiques**

La population d'Afrique subsaharienne devrait passer au cours des quatre prochaines décennies d'environ 500 millions de personnes (estimation actuelle) à 1,5 milliard (Banque Mondiale, 1992). Il est très inquiétant que la majeure partie de cet accroissement soit attendue dans les zones rurales car les ressources forestières disponibles aujourd'hui suffisent à peine à la population actuelle, étant donné la manière dont elles sont gérées et le rythme de leur utilisation. La Banque estime également qu'au cours de la même période, le revenu annuel par habitant devrait passer de 340 dollars U.S. en moyenne en 1990 à 400 dollars U.S., une augmentation qui ne risque guère de se traduire par une amélioration sensible du mode de vie actuel. L'effet combiné de l'accroissement démographique et du faible développement économique sur des ressources forestières qui accusent déjà une régression n'est pas difficile à imaginer.

**Politiques foncières**

Pratiquement toutes les politiques citées en exemple ci-dessus ont besoin de terres pour être mises en oeuvre. En raison de l'absence, dans de nombreux pays, d'une politique foncière claire et particulièrement explicite en ce qui concerne notamment la propriété, la mise en valeur/aménagement et l'utilisation, il est difficile, ou même impossible, de réaliser entièrement les objectifs de ces politiques. C'est ainsi que l'absence de titres de propriété sur les terres tend à encourager le nomadisme chez les éleveurs et l'agriculture itinérante. Ceci décourage par ailleurs les investissements dans des activités qui pourraient faire un meilleur usage de ces terres.

Pour ce qui est de la foresterie, Kojwang (1995) note qu'au Kenya le peu d'empressement que montre le gouvernement pour renoncer à ses droits fonciers ou pour vendre des terres publiques au secteur privé est perçu comme un obstacle entravant la commercialisation ou la privatisation. Anon (1993) note aussi, à propos de l'Ethiopie, que l'absence de régime foncier pourrait être un obstacle ou avoir des effets dissuasifs en ce qui concerne:

- l'investissement privé dans les plantations industrielles,

- la participation des populations à la plantation d'essences polyvalentes (pour le bois de feu et le fourrage),
- l'utilisation des terres comme caution pour obtenir un crédit,
- l'assurance d'une certaine sécurité pour les parents âgés, en l'absence d'autres propriétés,
- l'utilisation d'intrants en agriculture, foresterie et pâturage, autres que le feu et la main-d'oeuvre traditionnels.

De même que pour la politique démographique, la formulation de politiques foncières réalistes doit encore recevoir l'attention qu'elle mérite. Le succès des nombreuses politiques économiques et sociales dépendra de la manière dont les populations disposeront des terres.

**Autres politiques, politiques intérieures et stabilité**

La cohérence des politiques intérieures et la stabilité des gouvernements, ainsi que la sécurité intérieure, donnent aux gouvernements la possibilité de définir des priorités et des plans de développement à long terme et de s'y tenir. Ces plans sont caractéristiques du développement forestier. Cependant, de fréquents changements de gouvernement et de politiques globales de développement ont rendu difficile ou impossible pour certains pays la mise en oeuvre de plans réalistes de développement forestier à long terme. Ces changements ont également porté atteinte à la place accordée à la foresterie. C'est ainsi que Tufuor (1993) note qu'au Ghana, la foresterie était en 1964 dotée d'un ministère à part entière, le Ministère des forêts, alors qu'aujourd'hui elle dépend du Ministère des terres et des forêts. Anon (1993) rapporte qu'en 1993, l'Ethiopie avait déjà eu trois gouvernements depuis l'indépendance, chacun d'eux ayant sa propre politique forestière. Chaque gouvernement a condamné les politiques de son prédécesseur. Il en a résulté une stagnation du développement du secteur forestier. Les exemples analogues ne manquent pas dans la région.

**Effets des politiques et de l'aide extérieures**

Seuls deux de ces facteurs sont brièvement examinés, à savoir: l'adoption par les gouvernements de politiques émanant de sources extérieures, afin de restructurer leurs économies; les éventuels effets de l'aide extérieure.

**Programmes d'ajustement structurel/redressement économique**

Quelque 40 pays d'Afrique subsaharienne mettent actuellement en oeuvre ces programmes. Pour illustrer leur influence sur le secteur forestier telle qu'elle est perçue, on citera quelques exemples se rapportant à la mise en oeuvre de politiques axées sur la libéralisation des échanges commerciaux, la réduction des dépenses publiques, les fluctuations des taux de change et d'intérêt et la décentralisation.

Libéralisation des échanges commerciaux

Le concept qui sous-tend la libéralisation est de lever tous les obstacles ou barrières créés par l'Etat pour agir sur les marchés. Ces distorsions sont perçues comme un obstacle empêchant le marché d'équilibrer l'offre et la demande par le biais du mécanisme des prix. Parmi ces obstacles, on peut citer notamment les tarifs, les taxes et les subventions. Quand ces barrières sont levées, il est prouvé que le marché est en mesure de répartir les ressources efficacement. Ceci signifie que les entreprises et les particuliers peuvent alors choisir leurs intrants en fonction des facteurs de prix, qui

reflètent leur relative rareté. Ce type de politique est souhaitable étant donné que, dans ces pays, les ressources sont limitées et qu'il est indispensable de les répartir et de les utiliser efficacement.

Cependant, dans le contexte de l'aménagement durable des forêts, le succès d'une telle politique suppose l'existence au sein de l'économie d'un bon système de gestion forestière. Considérant qu'un marché pourrait signaler un accroissement de la demande de certains produits forestiers, une réaction qui ne tiendrait pas dûment compte des fonctions multiples des arbres et des forêts pourrait avoir des conséquences préjudiciables. La satisfaction de cette demande devra être mise en balance avec les autres demandes s'exerçant sur les mêmes arbres ou forêts, demandes dont les signaux ne peuvent pas toujours être saisis par le marché; ceci exige donc une bonne gestion des forêts. Il est paradoxal que seule une part insignifiante des forêts naturelles africaines rentre dans le cadre d'un certain type d'aménagement acceptable. De plus, la plupart des gouvernements de la région sont accablés par des déficits budgétaires et de la balance des paiements énormes et chroniques. Dans ces conditions, un potentiel commercial qui pourrait se concrétiser par une augmentation des recettes publiques est plus que bienvenu. Il n'est donc pas surprenant que Tufuor (1993) note ce qui suit à propos du Ghana: "La perspective d'une augmentation des recettes publiques grâce à des exportations de bois agressives a abouti aujourd'hui à l'expansion de l'exploitation du bois d'oeuvre; la tentation de liquider les avoirs forestiers pour réduire le déficit de la balance des paiements a porté atteinte à l'environnement". Il ajoute que les avantages de cette politique pour la foresterie ont pris la forme d'intrants pour l'exploitation du bois d'oeuvre, en vue de favoriser les exportations, mais qu'ils ont été très minces pour l'industrie locale de transformation du bois, la production forestière et l'aménagement. En ce qui concerne le Zimbabwe, Nyoni (1993) note que le Programme d'ajustement économique structurel (Economic Structural Adjustment Programme - ESAP) "est un programme économique sans dimension environnementale". Il ajoute que l'ESAP a rendu la vie des pauvres des villes comme des campagnes plus dure, ce qui s'est traduit par une pression excessive sur les ressources naturelles du pays.

Les exemples analogues ne manquent pas, même en dehors du secteur forestier. Ils mettent en évidence la nécessité d'un certain pragmatisme dans la mise en oeuvre de ces politiques de marché. Elles ne peuvent pas être appliquées de manière égale dans tous les secteurs de l'économie. La foresterie compte de nombreuses valeurs non commercialisables d'une importance capitale, que la société ne peut sacrifier en réagissant de manière inadaptée aux forces du marché s'exerçant sur les produits forestiers commerciaux.

Réduction des dépenses publiques

L'une des mesures préconisées pour réduire les déficits budgétaires chroniques qui caractérisent la plupart des gouvernements de la région est la réduction des dépenses publiques, étant donné que les recettes du gouvernement n'augmentent pas assez vite pour enrayer cette situation. Au niveau de la mise en oeuvre, les gouvernements ont pris un certain nombre de mesures, notamment la réduction ou la suppression des subventions en faveur de certains biens et services, la réduction des allocations budgétaires à quelques secteurs publics, la réduction des effectifs de la main-d'oeuvre payée par l'Etat et le transfert de certaines fonctions au secteur privé.

Dans certains pays, on pense que le secteur forestier a souffert de ces mesures. Tufuor (1993) note qu'au Ghana, la réduction des budgets, de la main-d'oeuvre et des mesures d'incitation destinés à la foresterie a été contre-productive, portant atteinte à la base des ressources forestières et à l'efficacité de la gestion. Dans le cas du Cameroun, Besong (1994) note que les salaires du secteur public ont été réduits de 60%, ce qui, entre autres, a démoralisé les fonctionnaires et a entraîné une baisse de la production. En ce qui concerne le secteur forestier, il note que l'élimination en 1987 des véhicules appartenant au gouvernement, une mesure destinée à réduire les dépenses de fonctionnement, a lésé le Département des forêts, car elle a même empêché l'exécution des plus

simples activités de contrôle forestier. Ceci a eu pour conséquence une augmentation des taxes forestières non payées et de l'exploitation illégale. En Sierra Leone, Kinara (1993) observe qu'environ 90-98% du budget des forêts part en salaires et que, par conséquent, il reste peu de choses à faire sur le terrain.

Par ailleurs, certains pays ne disposent que de très faibles effectifs de main-d'oeuvre spécialisée dans la foresterie. Empêcher le renforcement du personnel du secteur public en sachant bien que le secteur privé ne peut pas se charger de toutes les activités forestières soulève une question: comment ces pays pourront-ils un jour développer leurs secteurs forestiers?

On peut tirer de ces situations et d'autres exemples analogues l'enseignement suivant: avant de réduire ou d'éliminer les ressources publiques destinées à une activité, perçue comme souhaitable pour le bien-être de la société, il faut prendre des mesures adéquates pour qu'un autre organisme assume les tâches pour lesquelles ces ressources étaient engagées.

Fluctuations des taux de change et d'intérêt

Le flottement des monnaies locales, qui permet à l'offre et à la demande de devises d'être ventilées efficacement par le biais des forces du marché plutôt que par des prescriptions gouvernementales, est une mesure très attrayante prise par de nombreux gouvernements de la région. Nombre de monnaies locales ont été massivement dévaluées par suite de l'adoption d'une politique de ce type. On a pensé que ceci relancerait les exportations, même quand certains de ces pays n'avaient pas grand chose à exporter. Le potentiel d'exportation devait stimuler alors la production locale et accroître les recettes des producteurs. En ce qui concerne la foresterie, les conséquences d'un élargissement des débouchés commerciaux en l'absence d'un bon système de gestion des forêts ont déjà été examinées. Il nous suffit d'ajouter un trait commun au développement de la capacité locale de transformation du bois, souligné par Tufuor (1993): en ce qui concerne le Ghana, la dévaluation du cedi de 1,15 cedi pour 1 dollar U.S. en 1975 à 800 cedis pour 1 dollar U.S. en 1993 a contribué à la lente construction de l'industrie de transformation locale, mais elle a aussi encouragé les exportations de grumes qui étaient devenues plus rentables. Avec la dévaluation, les entrepreneurs locaux doivent réunir beaucoup plus de fonds en monnaie locale qu'avant la dévaluation pour pouvoir acheter des machines importées servant à la transformation du bois.

Pour ce qui est de l'influence des taux d'intérêt élevés, Kamau (1994) note qu'au Kenya, les industries forestières ont sérieusement souffert du net déclin de l'industrie de la construction, qui est à son tour une conséquence des taux d'intérêt élevés et de l'inflation des coûts. Pour quelque douze pays africains subsahariens, les taux débiteurs nominaux pour 1990 ont atteint en moyenne 25%, la Sierra Leone étant en tête avec 52,5% (Banque Mondiale, 1992).

Il n'est pas difficile d'imaginer les effets des prix élevés des intrants importés (en raison de la dévaluation de la monnaie locale) sur les investissements dans la production forestière primaire, la récolte des produits forestiers et la transformation primaire du bois, qui sont des investissements typiquement à long terme, et les effets des taux d'intérêt élevés sur le crédit indispensable pour financer ces investissements. Il reste à voir comment, dans ces circonstances, le pauvre secteur privé local pourra répondre aux efforts de promotion l'encourageant à investir davantage dans la foresterie.

La décentralisation par opposition à la centralisation

Une structure décentralisée devrait logiquement mettre la foresterie plus à la portée des communautés locales, qui sont les bénéficiaires finals. Elles doivent avoir le droit à la parole dans les prises de décisions concernant la mise en valeur et l'utilisation de ces ressources. Cette

considération, ainsi que d'autres espérances, ont favorisé l'orientation des structures forestières gouvernementales de la région vers un mode d'action plus décentralisé.

Cependant, pour tirer profit des avantages d'une structure décentralisée, certaines conditions doivent être remplies. L'une d'elles est de disposer pour l'exécution des fonctions décentralisées, de ressources, de main-d'oeuvre et autres facteurs en quantité suffisante, aux niveaux administratifs inférieurs . A cet égard, certains secteurs de l'économie sont mieux équipés que d'autres. Dans de nombreux pays, le secteur forestier figure parmi ceux qui sont les moins bien dotés. On compte donc des succès et des échecs selon le secteur pris en considération. Kowero (1990) note par exemple qu'en ce qui concerne le secteur forestier décentralisé en Tanzanie, l'un des problèmes qui se posent au niveau du district est la rareté du personnel forestier et des moyens de transport nécessaires pour effectuer l'évaluation des zones d'exploitation de bois de feu, de charbon de bois et de piquets avant d'attribuer les autorisations de récolte. Par ailleurs, les autorités locales de district ne reversent pas à la foresterie les recettes qu'elles tirent des droits perçus sur l'exploitation de ces produits. Anon (1993) note qu'en Tanzanie, du fait de la suppression du contrôle et de l'encadrement sectoriels exercés par le ministère sur les forestiers travaillant dans une structure décentralisée, ce personnel est encadré au niveau inférieur par des autorités incompétentes d'un point de vue technique. En conséquence, il est devenu difficile de mettre en oeuvre les politiques forestières car le personnel sectoriel, au niveau du village, du district et de la région, tend à agir selon ses propres lubies et/ou selon les exigences des autorités de district et de région. L'adoption de cette structure signifie donc qu'au niveau inférieur, le personnel devrait répondre de ses activités courantes aux autorités du district et de la région et devrait également rendre implicitement des comptes au service forestier central, garant des politiques forestières.

Kowero (1994) a également constaté au Mozambique que, de manière analogue, le personnel forestier était subordonné à la fois aux autorités de la région/province et à celles du district et qu'il n'y avait aucun cadre forestier au niveau administratif de district. Le pays compte 110 districts administratifs.

Ainsi qu'il a déjà été noté par la BAfD (1994), pour réussir à développer la foresterie en Afrique, il faut en priorité renforcer les capacités institutionnelles et mettre en valeur les ressources humaines. Sans cela, la décentralisation risque de diluer les ressources forestières au point de les rendre soit inutiles/insignifiantes, soit totalement ignorées aux niveaux administratifs inférieurs.

Observations générales

Les situations citées en exemple précédemment ne fournissent pas un compte rendu clair et concluant sur les effets des politiques d'ajustement structurel sur la foresterie dans les pays d'Afrique subsaharienne. Cette synthèse indique cependant que ces politiques en elles-mêmes, ou leur mise en oeuvre, ou bien les deux, empêchent la foresterie d'accomplir certains progrès. Il faut donc approfondir cette question, en tenant compte au moins des points suivants:

- la compatibilité de ces politiques avec l'aménagement durable des forêts. Ceci est particulièrement important du fait de deux principales caractéristiques: les politiques sont fondamentalement dictées par la demande et ce sont des politiques à court terme par nature; ces caractéristiques doivent être conciliées avec certains bons principes de l'aménagement forestier;

- l'effet des politiques sur les investissements en faveur de la foresterie;

- les conditions préalables que doit remplir le secteur forestier pour favoriser le succès de ces politiques.

Enfin, il est incompréhensible que l'on ait pu s'attendre à ce que les tenants de la planification centralisée, du temps du marxisme, du socialisme et d'autres formes de gouvernement, soient transformés en une nuit en planificateurs et praticiens capitalistes très efficaces. C'est ce qui s'est passé et se passe encore quand on en vient à l'adoption de ces politiques. Ceux que ces nobles institutions mondiales ont chargé de formuler de nouveaux plans capitalistes et de surveiller leur mise en oeuvre en vue du redressement économique sont les mêmes que ceux qui ont conçu les politiques qui ont coulé l'économie des pays d'Afrique subsaharienne et les ont entraînés dans la situation misérable où ils se trouvent aujourd'hui.

**Influence de l'aide extérieure**

L'aide extérieure continue à jouer un rôle complémentaire important dans le développement des pays de la région. Néanmoins, cette aide comporte un certain nombre d'inconvénients, notamment:

- si elle dure trop longtemps, elle peut décourager les initiatives visant à l'autosuffisance. Dans un certain nombre de pays, certains projets forestiers ont eu tendance à trop dépendre de l'aide extérieure, alors que des modifications apportées à certaines politiques intérieures auraient pu favoriser l'autosuffisance du secteur;

- il est parfois difficile de concilier les intérêts/objectifs et les priorités des donateurs avec ceux des pays bénéficiaires. Ceci a été également souligné par Edward Jaycox dans le discours cité ci-dessus: "... la majeure partie de l'aide technique est imposée, elle n'est pas accueillie favorablement et ne répond pas à une demande réelle, si ce n'est de la part des donateurs." Besong (1994) note qu'au Cameroun, l'Assemblée nationale a rejeté un projet de loi qui préconisait l'attribution des concessions forestières par appel d'offres, le plus offrant obtenant la concession, ainsi que l'avait recommandé la Banque Mondiale. L'Assemblée nationale a pensé qu'un tel dispositif ne favoriserait que les tribus et les individus riches, au niveau local, ainsi que les multinationales. Il semblerait que l'Assemblée souhaitait une distribution plus équitable permettant à l'industrie locale de se développer, alors que l'approche de la Banque Mondiale aurait favorisé les riches multinationales et aurait risqué de saper la construction d'une capacité industrielle locale;

- l'exemple le plus clair de conflit d'intérêt est lié aux conditionnalités que la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international imposent aux prêts accordés à de nombreux pays pauvres. Tout pays pauvre n'ayant pas d'autre ressource est contraint d'accepter ces conditionnalités. Cependant, le grand public pense que les pays formulent les plans d'ajustement structurel de leur propre chef et qu'il se trouve que ces programmes satisfont les conditions des prêts;

- l'approche adoptée par de nombreux donateurs pour les activités de développement passe par les projets, ce qui signifie que l'aide se termine à la fin du projet. La BAfD (1994) note que, parmi les inconvénients associés à l'approche projet par opposition à l'approche programme, figurent l'impossibilité d'adapter convenablement les politiques institutionnelles et gouvernementales dans le cadre des projets et, souvent, le manque de continuité des activités des projets, une fois que la phase initiale est achevée et que les donateurs n'apportent plus leur soutien. Ce dernier inconvénient est particulièrement vrai pour les institutions forestières nationales qui n'ont pas les moyens nécessaires pour assurer la continuité de ces activités;

- les incertitudes associées à l'aide des donateurs signifient que les gouvernements devraient accorder une attention particulière à l'utilisation de leurs propres ressources, qu'ils peuvent contrôler quand ils investissent dans les activités à long terme comme la foresterie.

## *RENFORCEMENT DES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVES DANS LA FORESTERIE*

Le thème des investissements publics et privés dans la foresterie est très vaste et il ne sera abordé que brièvement dans ce texte. Les principales considérations politiques d'ordre économique et social sont bien connues et seules quelques-unes d'entre elles seront de nouveau mises en évidence. On s'efforcera d'examiner brièvement comment le secteur forestier peut s'adapter de manière acceptable au contexte socio-économique difficile de la région.

### Principales considérations politiques d'ordre économique et social

Un certain nombre de conditions doivent être remplies et certains obstacles ou problèmes courants doivent être surmontés pour que le secteur forestier puisse attirer d'importants investissements. Ils sont amplement décrits par divers auteurs, notamment de Montalembert et al. (1993), Cleaver et al. (1994) et la BAfD (1994). Parmi les questions soulevées figurent:

- droits d'occupation des terres: dans cette région les gouvernements, au nom des populations, sont dans une large mesure propriétaires des terres. Ainsi qu'il a été rapporté ci-dessus, on considère généralement que ceci décourage les investissements en faveur d'activités reposant sur l'utilisation du sol comme celles qui sont liées à la foresterie. Il reste à ajouter que Stein (1994) note que si les droits fonciers des agriculteurs étaient sûrs, selon la Banque Mondiale, ils amélioreraient leurs terres et pourraient les utiliser en garantie sur le marché du crédit;

- droits de propriété et de jouissance relatifs aux ressources forestières: même si, dans un avenir prévisible, les gouvernements resteront propriétaires de nombreuses ressources forestières, il conviendrait d'étudier des moyens plus efficaces d'attribuer des droits de jouissance qui garantiraient leur gestion durable. Les efforts déployés actuellement dans le domaine des labels écologiques joueront peut-être un rôle important à cet égard pour les forêts industrielles sur lesquelles reposent les exportations. Il faut poursuivre cet effort, en particulier pour les produits et services non ligneux, et déterminer qui en est le propriétaire ou peut en réglementer l'utilisation. Il s'agit essentiellement de partager les coûts et les avantages;

- mise à disposition d'informations suffisantes et fiables sur les ressources forestières, ainsi que sur les possibilités d'investissements;

- adoption de politiques économiques facilitant les investissements, notamment diverses formes de mesures d'incitation pour favoriser la participation des communautés locales et du secteur privé, et abolition de la législation et des pratiques décourageant les investissements dans la foresterie;

- renforcement de la main-d'oeuvre et des infrastructures de soutien nécessaires (moyens de communication et crédit);

- stabilité politique.

## Quelques mesures pour maîtriser les situations économiques difficiles

Quelques mesures sont proposées:

### Délégation de pouvoirs plus étendus au secteur privé et aux communautés locales

Aujourd'hui, une plus grande participation du secteur privé à l'économie est l'un des ingrédients des programmes d'ajustement structurel. En raison des restrictions budgétaires frappant le secteur forestier, il faut trouver le moyen de réduire la gestion directe des ressources forestières par les gouvernements. de Montalembert et al. (1993) notent que les systèmes de concessions forestières, qui étaient dans une large mesure axés sur l'exploitation, s'orientent progressivement vers des contrats de gestion forestière à plus long terme. Le CEDRE (1994) fait la même observation à propos de la République centrafricaine. Il en résulte qu'en transférant au secteur privé un plus grand nombre de fonctions de gestion (et les coûts qui leur sont associés), les gouvernements pourraient faire un usage plus souple de leurs budgets limités.

La participation du secteur privé au financement de la recherche et de l'éducation en matière de foresterie n'a pas encore été suffisamment examinée, même si, dans de nombreux pays, ce secteur puise spontanément dans les ressources humaines et les résultats de la recherche, qui est financée avec des fonds publics. Un droit spécial ou une partie des droits et taxes perçus sur les produits forestiers pourraient être par exemple affectés directement aux institutions compétentes, ce qui là aussi allégerait la pression exercée sur les ressources publiques insuffisantes. Dans de nombreux pays, les redevances sont ridiculement faibles pour de nombreuses essences industrielles; il pourrait être tentant de proposer de les relever à un prix raisonnable, en vigueur sur le marché, pour financer la recherche forestière et la formation.

La participation des communautés locales à la gestion des ressources forestières naturelles est une question à laquelle le monde s'intéresse de plus en plus. Cependant, les exemples concrets d'expériences réussies dans la région sont encore rares aujourd'hui. Un certain nombre d'entre elles sont récentes et d'autres en sont toujours à un stade expérimental, ainsi que le rapportent Kinara (1993) pour la Gambie, Wily (1995a) et Wily (1995b) pour la Tanzanie et Frim et al. (1995) pour le Malawi. Il faut poursuivre l'effort entrepris à cet égard. Il existe apparemment plusieurs niveaux et moyens d'intégration des communautés locales à l'aménagement des ressources forestières.

### Accroître les recettes tirées du secteur forestier

Deux voies peuvent être explorées.

- *Retenue d'une partie des redevances et des autres droits forestiers:* plusieurs pays appliquent cette méthode pour garantir l'exécution d'un nombre minimum acceptable d'activités. Ce qui serait souhaitable à la longue serait d'établir des liens entre intrants et production dans le secteur forestier. Le fonctionnement de ce secteur devrait reposer autant que possible sur des bases commerciales. Au lieu de percevoir des droits et taxes pour le gouvernement central, il devrait encaisser les recettes pour financer ses activités et payer des taxes sur les excédents réalisés grâce aux activités commerciales forestières. Ceci permettrait d'adapter les coûts aux recettes et donc d'améliorer l'efficacité et de ne plus dépendre des fonds du gouvernement pour les activités forestières viables d'un point de vue commercial.

- *Meilleure évaluation de la valeur des forêts et fixation des prix de leurs produits:* d'importants efforts sont déployés pour mettre en valeur et aménager les ressources forestières, mais quand il s'agit de vendre les produits, la fixation des prix ne fait pas l'objet d'une attention particulière. Cette négligence est en partie responsable de la sous-estimation

de la valeur de la ressource, qui conduit à une utilisation irrationnelle et aux problèmes d'environnement qui lui sont associés. Tout produit d'une certaine valeur doit être utilisé avec soin et parcimonie, alors qu'un produit bon marché est sujet aux abus. Dans de nombreux pays, le prix du bois sur pied est déterminé par voie administrative et, dans la plupart des cas, la valeur réelle de ce bois est sous-estimée. Ceci a conduit à une exploitation très sélective des forêts et à un gaspillage considérable. La possibilité de fixer le prix de l'eau utilisée pour la production hydro-électrique et de celle qui est destinée à la vente a été également examinée.

**Changement de mode de gestion**

Enfin, le besoin se fait sentir d'adopter dans la région une orientation plus commerciale ou industrielle pour la mise en valeur et l'aménagement des ressources forestières, que ce soit à des fins de production ou de conservation. Tant que les gouvernements continueront à appliquer des politiques orientées vers le marché, le secteur forestier ne pourra pas se permettre de rester à la traîne. Cependant, les pratiques d'aménagement durable des forêts permettront d'adapter plus souplement ces politiques au secteur forestier.

*CONCLUSIONS ET QUESTIONS A APPROFONDIR*

**Conclusions**

Parmi les principales mesures dictées par la situation socio-économique figurent:

- la nécessité de juguler l'accroissement démographique;
- la nécessité d'accroître d'urgence les avantages que tirent les communautés locales du bois d'oeuvre et des produits forestiers non ligneux, ainsi que des autres bénéfices que procurent les forêts;
- la prise en compte dans les plans et activités nationaux des liens entre la foresterie et les autres secteurs de l'économie;
- l'intérêt et l'urgence d'une approche régionale de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources naturelles;
- la nécessité de tenir compte des coûts totaux réels dans l'évaluation des résultats économiques et dans les rapports correspondants.

En ce qui concerne les politiques et autres influences s'exerçant sur le secteur forestier, deux principales observations peuvent être faites:

- certaines politiques risquent d'entrer en conflit avec les principes de l'aménagement durable des forêts; il faut donc examiner la manière dont on peut les adapter;
- il semble que les objectifs de l'aide extérieure aient été parfois incompatibles avec l'aménagement durable des ressources forestières.

Afin d'attirer les investissements vers le secteur forestier, il faut prendre en considération les points suivants, entre autres:

- amélioration de la sécurité des droits d'occupation de la terre et des droits de propriété et de jouissance des ressources naturelles;
- mise à disposition d'informations sur les ressources forestières et sur les possibilités d'investissement dans le secteur forestier;
- renforcement des capacités en ce qui concerne les ressources humaines et les infrastructures de soutien;

- adoption par les gouvernements de politiques encourageant les investissements publics et privés;
- stabilité économique et politique.

Parmi les mesures qui pourraient enrayer la situation économique difficile et améliorer l'autosuffisance du secteur forestier figurent:

- la délégation de pouvoirs plus étendus au secteur privé et aux communautés locales;
- la retenue par le secteur d'une partie ou de l'ensemble des recettes (droits et taxes) perçues, afin de garantir un niveau minimum acceptable d'activités;
- l'amélioration de l'évaluation des ressources forestières et de la fixation des prix des produits;
- l'adoption progressive d'une orientation commerciale/industrielle en foresterie, par opposition au type actuel d'aménagement plutôt orienté vers les services.

Questions à approfondir

Certaines questions méritent d'être approfondies, notamment:

- évaluation des moyens pratiques d'améliorer le bien-être des populations rurales grâce au bois d'oeuvre et aux produits forestiers non ligneux;
- comment prendre efficacement en considération les liens intersectoriels existant entre les divers secteurs de l'économie;
- comment améliorer la planification et la coordination des activités forestières si les structures publiques sont décentralisées;
- identification des moyens pratiques de favoriser une approche plus régionale de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources naturelles;
- travaux de recherche sur la compatibilité des politiques intérieures et extérieures avec les pratiques d'aménagement forestier durable;
- impact de l'aide extérieure sur la mise en valeur des ressources forestières durables dans la région;
- identification des mesures d'incitation favorisant les investissements en faveur de la foresterie dans la région et des moyens de les rendre opérationnelles;
- identification des moyens par lesquels le secteur forestier peut faire face aux problèmes que pose la situation socio-économique difficile de la région;
- comment développer les capacités du secteur forestier en ce qui concerne les ressources humaines, en particulier dans le domaine de l'économie forestière, de l'analyse politique et de la sociologie rurale, ainsi que les infrastructures de soutien;
- comment donner une orientation plus commerciale/industrielle à la foresterie, notamment la production primaire, la recherche et la formation.

*BIBLIOGRAPHIE*

AfDB (1994). African Development Bank Forest Policy and Strategy for Lending to Forestry Development Programmes in Africa. African Development Bank. 6pp.

Anon. (1993). National Report of Forestry Policy in Tanzania. 69pp.

Anon. (1993). Report on Forest Policy in Ethiopia. 24pp.

Anon. (1995). Summary Report of the 19th Forestry Advisers Group Meeting. Rome, Italy. Nov. 29.- Dec. 2, 1994.

Besong, J. (1994). National Report on the Forestry Policy of Cameroon. 33pp.

CEDRE (1994). La Politique forestière de la Republique centrafricaine. Cabinet d'etudes en developpement rural et environnement. FAO. 54pp.

Cleaver, K.M. and G.A. Schreiber (1994). Revising the Spiral. The Population, Agriculture, and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa. The World Bank. Washington, D.C.

FAO (1992). The State of Forestry in the Region. Secretarial Note, African Forestry and Wildlife Commission, Ninth Session, Kigali, Rwanda. 10-14 August 1992. FO:AFWC/92/3. FAO. 14pp.

FAO (1994). Cross-sectoral Linkages and the Influence of External Policies on Forestry Development. Forestry Policy and Planning Division. FAO.22pp.

FRIM and Department of Forestry (1995). Management of Miombo by Local Communities. Final Report. Forestry Research Institute of Malawi and Department of Forestry of University of Aberdeen. 44pp.

Goumandakoye, M. (1993). Rapport national sur la politique forestiere: Niger.FAO.23pp.

Kamau,F.M. (1994). Integrated Private Interest in National Forestry Sector Planning: eastern and southern Africa. CFS/FAO Satellite Meeting on Forestry Sector Planning. September 18-22,1994. Anchorage. Alaska. 17pp.

Kinara, P. (1993). Report on Forestry Policy in Gambia. FAO. 28pp.

Kinara, P. (1993). Report on Forestry Policy in Sierra Leone. FAO. 26pp.

Kojwang H.O. (1995) Kenya Forest Policy: A Revised Draft Report Submitted to the FAO "National Reports on Forest Policies in Selected Countries of Africa". 22pp.

Kowero, G.S. (1990). Forestry Concessions, Licences, and Revenue Collection. Tanzania Forestry Action Plan. Working Paper No. 26. 37pp.

Kowero, G.S. (1994). Forestry Development Planning: The Case of Mozambique. CFS/FAO Satellite Meeting on Forestry Sector Planning. September 18-22, 1994. Anchorage, Alaska.25pp.

McHenry, T.J.P. (1993). Policy and Legal Tools for Management of Wildlife Resources. *Unasylva* 175(44): 46-50.

de Montalembert, M.R. and F. Schmithusen (1993). Policy and Legal Aspects of Sustainable Forest Management. *Unasylva* 175 (44) : 3-9.

Nyoni, J.M. and Associates (pvt) Ltd. (1993). Zimbabwe: Forestry Policy Report. Draft. 34pp.

Paveri, M. (1992). The Status of Forestry in Africa: some important policy features. Unpublished Note. 5pp.

Soussan, J. ( 1993). Policies for Sustainable Household Wood Energy. *Unasylva* 175 (44): 51-56.

Stein, H. (1994). Theories of Institutions and Economic Reform in Africa. *World Development* 22 (12) : 1833-1849.

Tufuor, K. (1993). A Review of the Forest Sector Policy of Ghana. 41pp.

Wily, L. (1995a). The emergence of joint forest management in Tanzania. The case of Mgori Forest, Singida region. 16pp.

Wily, L. (1995b). A new approach to natural forest management: villagers as forest managers. The story of Duru-Haitemba Forest. 16pp.

World Bank (1992). World Development Report 1992. Development and the Environment. The World Bank. Oxford University Press.

## *TRADITIONAL FORESTRY: AN HISTORICAL AND ENVIRONMENTAL PERSPECTIVE*

by **Wangari Maathai**, Coordinator, Green Belt Movement, Nairobi

This Discussion Paper is part of a regional survey of forest policies in Africa, initiated by FAO's Forestry Department, in conjunction with the reports, prepared by national experts from 15 selected countries in Africa, on the current national forestry policies. It is intended as an input into the process of creating a truly African forestry policy sensitive to issues which are relevant to the economic development of Africa. Also, to contribute towards the formulation of a regional forestry policy which could contribute to sustainable development in Africa. This short paper is expected to be practical, realistic, within the capacity of the region and should also reflect on the environmental impact of national policies in Africa.

To achieve this objective, selected national reports on forest policies in Africa were examined and efforts were made to understand the current status of national forestry policies and their environmental implications, management of forests and the capacity of forests to play a major role in sustainable human development in the region. This report endeavours to respond to specific questions as follows:

### *WHAT ROLE DO FORESTS AND TREES PLAY IN AFRICA?*

In pre-colonial African forests, trees and the natural environment were central to the material, cultural and spiritual life of many African communities. They constituted an important renewable economic resource which satisfied many basic needs (woodfuel, building, fencing materials, medicines, fodder, wildlife, fruits, honey and the need to protect watersheds). They also provided opportunities for recreation, hunting and trapping.

Many African communities utilized the forest resource in such a way that they did not only sustain themselves but were also mindful of future generations. Forests were owned communally and were utilized under the supervision of mandated traditional elders. Forests were utilized efficiently and sustainably without private ownership and without attaching monetary value to them. Communities, particularly the elders, were the custodians.

It may be argued that communities did not manage forests, but rather, utilized them without abuse and without allowing individuals to lay claims on them. This would have been possible due to minor populations and the abundance of resources. Still, it is obvious that there was concern and steps were taken to ensure that forests and other resources would also be available for future generations. That, it would seem, is a form of management.

To understand and fully appreciate why Africans currently manage and utilize forests the way they do, one needs to revisit the process through which forest resources were separated from local communities by the colonial administration through acquisition and nationalization.

The colonial administration formulated regulations which essentially declared forests free capital. By the stroke of a pen, forests and trees were taken over and traditional forestry "management" was discredited, discarded and destroyed. Other factors which were introduced included cash economy, commercial agriculture, agri-business, world trade and tourism. The opening up of Africa and the introduction of new values and new ways of doing business, changed local communities' perception of how this resource should be managed and utilized.

Colonialism was a form of governance introduced to supervise and manage resources which were no longer perceived as local people's property but rather as free capital to be controlled and exploited for maximum returns. Colonial settlers encroached on forests and occupied most of the fertile and productive tracts of land, much of which remained comparatively under-utilized for speculation purposes. In the meantime, local people were systematically denied access to these resources and indeed lost their hold not only on forests but also on all other resources. They were often pushed to regions of the country which had low rainfall and poor soils which are easily eroded and degraded by overgrazing and over-utilization. As their numbers increased and their land became environmentally degraded and unable to yield adequate food, they were only kept away from the forests by colonial armed guards.

To maximize the objective of profiteering, young Africans were subsequently trained as foresters; and the syllabus and knowledge imparted to them was in complete disregard of the local species, knowledge, traditions, spiritual and cultural values. Foresters were trained to manage exotic species from different parts of the world which were introduced to meet the immediate needs of the colonial administration. For example, from Australia came eucalyptus to provide cheap fuelwood for the steam-engine, dry-up swamps and provide timber for building and poles for telephone wires. From Europe came the coniferous trees for the emerging building industry while the bark of the black wattle tree from Australia was used for tanning leather. Thousands of hectares of indigenous forests were destroyed to make way for huge plantations of these exotic species (Kojwang, 1995). Huge investments were made in research, training and silviculture on these imported species and African foresters were trained to appreciate the greater monetary value of these species as compared to the local species which were deemed slow growers with little economic returns. Both local and international markets were developed around them.

There was extensive promotion of these species among local communities and they were accepted with enthusiasm because of the promised fast and high economic returns. Rural afforestation programmes like the Green Belt Movement are finding it difficult to convince farmers that they should plant indigenous trees and rediscover other values besides cash income (Maathai, 1994). According to Pearce (1994) bio-mass in Kenya's rural areas has increased and can be attributed to some of these local afforestation activities.

As the local people had no part in this form of governance and management of forests, this approach only helped to alienate forests and foresters further from local people, a trend which continues to this day, notwithstanding the emphasis on re-introducing indigenous species in government tree nurseries and involving local communities (Government of Kenya, Forestry Policy, 1994 draft). After generations of this separation, the local communities became so detached from the forests that they started perceiving forests as resources belonging to governments rather than to themselves. Perhaps because forests and forest products did not have a huge monetary value attached to them and forests were not individually owned, it became easier for communities to let go of their forests.

Indeed local communities were subsequently projected as destroyers of forests and were policed by military-like forest guards who were trained to protect forests from local communities. This separation was reinforced by the fact that major timber merchants and building industries were from outside the region. The local people neither approved of the use of their forests and trees nor received any direct benefits from those using them. So separated, it is no surprise that forest conservation matters receive no support from the local people. Therefore, the idea of involving local communities in forest and environmental management and conservation is now perceived by some as a naive and idealistic concept coming primarily from NGOs and donor agencies.

Like others in the world, African communities did not have environmental conscienceness *per se* and environmental degradation due to over-use and neglect took place. But all that has now changed and the environment is an important part of forest management as evidenced by the priority it is now being given in national forest policies and master plans e.g. in Kenya (Kojwang, 1995; Government of Kenya 1994. Kenya Forest Policy, draft).

*HOW DID THE COLONIAL ADMINISTRATION MANAGE FORESTS?*

Colonial laws were primarily to: declare acquisition of forests; protect major catchment areas; maintain micro-climates for production of agro-crops like cocoa, tea, coffee, pyrethrum; minimize soil erosion; provide forest produce for local requirements; and sustain timber supplies to the emerging timber and building industries for both local and export markets. This necessitated the importation of rapid growing conifer species. The basic needs of communities normally met by forests were relegated to the background as forests and trees were capitalized and commercialized.

Towards independence and during the post-colonial era, both the colonial administrators and foresters had succeeded in alienating themselves and the forests from the local communities and indeed created the military-like force of forestry guards to enforce the separation. They penalized citizens who tried to get to the forest to meet their basic needs. In turn the local communities went with fear into forests and perceived themselves as intruders. Even at independence the perception of forests as a government resource was not reversed and forests remained free capital for both central and local governments. The main agenda for forestry policy was to gain as much revenue as possible for local and central governments, generate employment for both professionals and unskilled labour and promote small-scale wood and construction industries. On paper, at least, the revenue from forests was said to be for national development programmes and for alleviation of poverty in rural areas!

At independence, political and economic governance of many African colonies did not change and in the euphoria of independence indigenous communities did not insist on reclaiming their communal resources like forests in the same way they demanded self-rule, agricultural land and opportunities for employment and industrial growth. In any case, by then many communities had been adequately manipulated to believe in the system introduced by colonialism. Therefore, governance and management of these resources continued relatively unchanged and in the hands of the Government of the day.

When African countries recovered their political and economic freedom, many of the colonial laws covering forests and non-wood products were revisited and some changes were made. However, with few exceptions, such as the efforts in Mozambique to involve local chiefs (Cuco, 1993), there were no efforts to evaluate, compare and perhaps incorporate some of them with traditional methods of forest management and utilization. Instead, the colonial methods, rules and regulations of forest management were adopted by most African governments and the colonial law governing forest is usually the guidance for the development of the national policy on forestry. Many African countries are therefore, still dependent on the basic law of Forestry which was formulated during the colonial rule for a completely different political and economic agenda. For example, in Mozambique the principle legislation was formulated in 1960 to protect flora and fauna in Portuguese overseas colonies (Cuco, 1993). Although there have been modifications through Acts of Parliaments the basic policy on the utilization of forests as a capital for the government remains largely unchanged. Therefore, the highly centralized colonial authority was transferred to the new African-led central governments at a time when local people had already lost the mental and the psychological readiness to reclaim their rights to forests. On their part, central Governments made no efforts to return the forests back to the people.

With few exceptions, for example in Zimbabwe (Nyoni, 1993) and Gambia (Kinara, 1993), when a national policy is developed little attention is paid to the role of local communities, although this is often stated as an intention. Even where attention is paid, there is little legislative mechanism to enforce the decisions made (Kojwang, 1995). There is another area which has not changed: forest institutions have continued to receive not only financial but also technical and policy advice from foreign experts. The syllabus, philosophy, values and markets are still dominated by knowledge, advice and values from outside Africa.

*WHAT IS THE ENVIRONMENTAL IMPACT OF THIS PROCESS?*

As a result of this process large tracts of valuable indigenous forests and habitats of plants and wildlife were and are still being forfeited to establish plantations of exotic species. In the process, the rich African bio-diversity is being lost notwithstanding its stated importance in all reports.

Over-valuing the monetary value of wood has greatly minimized the spiritual, cultural and socio-economic role of non-wood forest products to the local communities. In the process, people have lost the opportunity and the traditional knowledge to utilize them for income-generation and for cultural and spiritual enrichment. They have also lost the attachment and the inherent value of forests and the need to protect them.

Forests continue to be encroached upon illegally because they are perceived as a free resource towards which there are no responsibilities for utilization or protection. African ruling elites have replaced the colonial settlers in acquiring huge tracts of productive land and forests for agri-business but also for speculation purposes.

Destruction of watershed areas and water systems is prevalent because relevant ministries treat forests as a separate sector and fail to address cross-sectoral policies. Fortunately, this is changing at least in principle and is reflected in the national reports.

Commercialization of forests, and forest products may assist with environment conservation, but it may also be a threat because forests have a value that is greater than what money can buy and unless governments and local communities appreciate that, forests and trees will always be assessed against foreign exchange earnings. Countries which have protected their environment have done so because citizens have discovered the non-monetary value of their heritage. It is therefore, important to have a forest policy which involves the people in the management and utilization of their forest and make them partners and stakeholders in planning, decision-making and utilization.

*WOULD A FORESTRY POLICY PROTECT THE ENVIRONMENT?*

It would. But no forest policy, no matter how expertly written (and most are), will replace the political will of governments, especially the heads of States, to involve local communities and make them understand that it is in their interest and that of their future generations, that they conserve, protect and sustainably manage and utilize their forests. All the good will from donor communities cannot replace that and without it there can be no success. This was also a fundamental conclusion of the African Forestry and Wildlife Commission at Kigali (FAO, 1992).

Many African countries have recently developed adequate Forestry Policies and heads of States and relevant Government officers give them adequate verbal attention at national public addresses and at international conferences. Thus, there has been no problem adopting strategies such as National Conservation Strategy, National Environment Action Plan, National Forest Master Plan, Tropical Forestry Action Plan, the Lagos Plan of Action and UNCED's Statement of Forestry Principles. Or in giving promises that urgent measures would be taken to ensure sustainable

management of forests for the future supply of timber, for the conservation of forests and in order to maintain the basic ecological balance and diversity of the African natural environment. Signatures are easily appended to conventions such as the one on biodiversity, Forest Management Principles, the Earth Charter, and the Rio Declaration. Unfortunately, these national and international commitments and statements are not always followed by concrete actions even after serious consultations financed by donor agencies. Instead, these may quickly be replaced by Presidential decrees and ministerial pronouncements which address the pressing political issues of the day.

Governments tend to demonstrate keen interest for Forest Policies during negotiations for loans intended for the improvement of the Forestry Policy. They give the impression that forests are a high priority in national development plans. However, when it comes to the implementation of the Policy for example, this same interest and keenness is lacking. So also is the willingness to practically implement participatory approaches to community forestry, cross-sectoral coordination of the Forestry Policy and adequate funding for the implementation of the Forestry Policy.

Sometimes it appears that the funding agencies are more anxious and even impatient to provide funds for nationals to formulate their national policy and protect their forests! Funding agencies also appear more informed about the state of forests and threats to them than local authorities. They are the advisers, the experts and the implementers of the negotiated policies. It is they who also demand that certain specific steps be taken before the national policy is acceptable for funding.

The impression that nationals are less interested and involved is given credence by the frequency with which Forestry Policies made under such financial support are subsequently violated by governments and ministers who use their political power to dispense of forests, or allow the encroachment and establishment of illegal "political" farms in the forests. In some instances, the government does not approve the policy until long after it was negotiated and approved by lower authorities.

The reasons given by governments for deforesting and encroaching on forests, replacing indigenous forests with exotic plantations and for the mismanagement of forests are such as population pressures, poverty, international debts, national development priorities, breakdown of traditional hierarchies and extra-sectoral policies. Often though, these are not the real reasons. The real reasons are political pressures, corruption, low morale among the foresters, lack of finances for proper management of forests, poor training in skills and incompetence of the staff. Therefore, it is important to formulate national forest legislation and policy which is adequate and to which the Government is committed politically and financially.

## *WHAT SHOULD A GOOD NATIONAL FORESTRY POLICY LOOK LIKE? WHICH PROCESS SHOULD BE FOLLOWED TO FORMULATE IT?*

A national forestry policy should be a guide to all citizens on how best to manage and utilize forests for present and future generations (Kenya Forest Policy, 1994 draft). The forest is a cross-sectoral economic resource and a national forestry policy should therefore, lay down principles to guide the conservation and sustainable development of forests and other related sectors. It should recognize the links between it and other sectors and allow cross-sectoral cooperation and coordination to avoid duplications and gaps. It should be harmonized both in its formulation and implementation. A good forestry policy cannot therefore, be formulated and implemented in isolation of other policies of relevant sectors. For example, because degradation of the natural environment in rural areas is partly due to the need for woodfuel, shelter, settlement and agricultural land for food and livestock, it is important to sensitize decision-makers to the fact that a national policy on forestry must promote efficient energy-saving cook-stoves and other alternative sources of energy.

It should also have an extension service. In this connection it is necessary to consider the species of trees being planted to avoid emphasis on exotic species like eucalyptus and conifers which affect the food chain and habitats of other plants and animals and may affect agro-forestry and water systems. They are also liable to foreign diseases and pests. Likewise policies on these other sectors must be cognizant of the Forest Policy and should be formulated in conjunction with those responsible for conserving and managing forests.

A good national policy on forests should remove uncertainties especially in the land tenure system and strengthen local law enforcement to prevent encroachment on forests. It should also make linkages between forestry, tourist industry and wildlife and pay attention to employment creation and rural development. It should lay down principles to guide the conservation and sustainable development of forests and other related resources for maintenance of environmental quality and the maximum socio-economic development and benefit to society. Similarly, a land policy which retains the colonial legacy whereby a few influential elites are allowed to hold large tracts of land for speculation while millions of Africans are forced to over-utilized marginal lands jeopardizing the environment and forests because such landless peasants could encroach on the forests or even pressurize the government to settle them in forests.

A good policy should have legal and institutional frameworks clearly set up at national level and should have strong enforcement plans and prescriptions detailing what needs to be done to support national forestry policy. It should also include a policy on land use, National Environment Management or Action Plan and national committees on sustainable development. This is because forests are expected to promote a healthy environment by preserving forest ecosystems both locally and globally, especially with respect to the Bruntland Commission and UNCED's Agenda 21 from Rio.

A good policy should not allow the state to have the monopoly of ownership and management of forests but should ensure the involvement of local people, land owners and the timber industries. It should also ensure that governments do not orient their economic energies to the export market at the expense of the local market because the affected local timber industry then promotes illegal processing of timber, over-exploitation of forests and encouragement of corruption. Such a market is then unable to make the timber industry viable enough to generate jobs and facilitate transfer of relevant technology. Over-valuing the international market at the expense of the local market gives local people the impression that they are less important than tourists, wildlife or the much-sought-after foreign exchange.

A good policy should utilize forest resources as intensively as possible without jeopardizing the growing stock. It should ensure appropriate protection of forests from loggers, fires, farming activities, livestock grazing and hunting. It should also ensure that there is adequate road networks to facilitate production, distribution and access of forests products to markets.

A good forestry policy should promote participation of local communities and the raising of wildlife in rural areas. This can only be achieved with the cooperation of local people under the supervision and guidance of foresters. Incentives could be given to local people to encourage them as it is necessary that the benefits from forests accrue before they would be willing to actively participate in the protection of forests.

A good forestry policy should access the environmental impact of its implementation because any country's socio-economic development depends on the capacity of that country's environmental base.

It should promote participation of all stakeholders: the local people, wood industrialists and Non-Governmental Organizations (NGOs). Co-opting them would minimize confrontations in implementing the policy. In this effort, local communities should be exposed to forest policies in languages that they understand. At the moment, many forest policies are written and discussed in foreign languages even though the majority of Africans can barely read and write even in their own mother tongues. In Africa, it is still not appreciated that foreign languages intimidate and marginalize local people and make it impossible for them to participate in decision-making and the development process of their countries.

The Government should have a forestry inventory as it is important to guarantee long term availability and use of forest resources in the country. Research is therefore, important not only to provide correct data but to also provide a sound base upon which a forest policy must be established. Such research should be sensitive to the needs of all stakeholders. One country which is making good efforts in this is Ghana (Tufuor, 1993).

*DO THE CURRENT FORESTRY POLICIES IN THE 15 SELECTED COUNTRIES IN AFRICA MEET THE CRITERIA FOR GOOD NATIONAL POLICIES?*

Yes, with respect to the principles and objectives, the selected national forestry policies express the best intentions especially after recent revisions. They are comprehensive and cross-sectoral and cover most aspects of forests and related sectors. They are influenced by national development priorities, social and environmental priorities and by national cultural heritage. They all emphasize that states are committed to the environment and biodiversity, sustainable management of forests for the socio-economic benefit of all citizens, especially those in rural areas, as well as for future generations. They report that States are committed to popular participation by all stakeholders, markets (both local and international) and management of wildlife and the tourist industry. A few are still awaiting adoption by the highest authorities so that they can be implemented.

The problem seems to emerge during implementation. Since all countries have inherited the colonial regulations on forestry management and utilization, they use these regulations as the starting point. And as with the colonial administration, forests and other national resources are utilized as free resources with little visible patriotism and political urge to protect them for their inherent environmental value or even less, for future generations. This is probably because forests in particular are perceived as "free green gold" which is there to generate the much-needed foreign exchange. And indeed, in many countries forest products, especially timber, rank among the highest foreign exchange earner even though little benefit reaches local people.

This failure to involve local people and have tangible benefits accrue to them, has continued to disassociate people from their forests and even made them co-exploiters and co- destroyers of their own forests. Although the concept of popular participation in forestry management is mentioned in all documents, it is treated more as a novelty than a strategy to be pursued vigorously. With more democratic governance creeping into Africa, and with the rapid spread of environmental awareness, many groups especially NGOs, are emphasizing rights of people to access their resources and participate in their management so that they can ensure a healthy environment and a better quality of life. No one will slave over resources for long from which they do not benefit. Fortunately, in some countries this attitude is now changing and current trends show that governments are consulting a wide cross-section of their people about forests, including traditional community leaders. Governments are also giving directives to members of the administration to initiate tree planting activities and to involve local people. This has also been the experience of the Green Belt Movement in which local populations are encouraged to plant trees on their farms (Maathai, 1984).

*USING THE NATIONAL POLICIES OF THE 15 SELECTED COUNTRIES, WHICH ARE THE MAIN CONSTRAINTS HINDERING ENVIRONMENTAL PROTECTION*

Many of the constraints which hinder the protection of the environment are contributors to the economic crisis in Africa which has, in turn, made it very difficult for governments to honour their commitments to Agenda 21 and especially the Forest Principles. Some of these constraints are as follows:

Servicing of international debts

Africa is deeply indebted and debts take up most of the continent's export incomes. For example, in 1990 Gambia had an international debt amounting to US $ 336 million which it could hardly pay and must therefore, continue to borrow (Kinara,1993). At the same time international markets fluctuate. Many Governments cannot therefore, pay their debts and at the same time finance national development projects, conserve and protect indigenous forests, sustain plantations and develop reafforestation programmes without resorting to exploitation of the forests to generate income, carry out research and develop manpower.

Environmental campaigns against tropical timber

Environmental campaigns in developed countries against products from forests which are not sustainably managed as well as protectionalism in developed countries have raised environmental demands on the management of tropical timber and has given to under- valuation of tropical timber. This in turn forces African countries to over-exploit their forests. It becomes necessary to have genuine cooperation between exporters of wood products and those demanding a ban on tropical woods "unless managed sustainably".

The external influence is overwhelming

To an observer it must appear that it is the financial institutions and donor agencies which solicit the making of national forest policies and that it is the imagined, rather than real needs of communities, that are considered and implemented by national policies. This strong influence by external forces, especially donors, appears in many of the reports. For example, Cuco (1993) says of the policy in Mozambique, "...the development of forestry policy objectives has been largely influenced and by external factors... for example...structural adjustment programmes of the World Bank and International Monetary fund". Many national consultations on forestry are invariably organized by and sponsored by these external agencies and it is they who often set the agenda for such meetings/ consultations.

Further, it is what donor agencies perceive as priority issues that pass the test for financing while ignoring national agents and stakeholders who should also participate in the formulation and implementation of the policies so as to ensure that what is agreed is relevant, achievable and realistic and will also meet the felt needs of national governments and communities. When providing funds for the development of national policies and for the protection of forests, trees and the environment, donors emphasize that their only concern is to curb forest degradation and deforestation as well as to alleviate poverty. But these ought to be priorities of national governments as well. If so, why would they need financial institutions to convince them that they need good national policies to protect their national forests and interests? Why would national Governments need a "carrot" in form of finances and "expert advice" so that they would develop and implement good national forestry policies?

If the timber industry is dominated by foreign interests which are only interested in exploiting forests and maximizing profits, and if governments feel that it needs these foreign investors, the priority to governments, vis-a-vis that of the forests, will determine the type of policy which is developed or how an existing policy is implemented. Under these circumstances, the timber industry may be insensitive to long term impacts of its actions on forests and the environment.

Where the out-dated colonial laws governing forest and land tenure systems have not yet been changed, there are uncertainties and weak local law enforcement. For example, they all have relatively similar five-year development plans which try to harmonize and integrate cross-sectoral policies formulated and integrated through the Ministry of Finance and Economic Planning. They operate very centralized decision-making hierarchical systems which rely heavily on external resources and guidance from international financial institutions and expert groups. All have borrowed heavily from the developed world and especially from the World Bank, IMF and other external bilateral donors who have an undue external influence on national development priorities.

Nationals are therefore, guided through their own development plans, policies and priorities by external experts and forces. This process disempowers local people, who then operate as if the Government has no responsibility towards citizens.

## Structural Adjustments Programmes

The impact of Structural Adjustments Programmes (SAPs) to the national economies in Africa has generally been adverse. The World Bank, the international markets and other donor agencies give a prescription which is centrally-controlled from Washington DC and other world capitals even as centrally-controlled economies in the region are being discouraged. For example, local currencies are devalued, state-owned enterprises are privatized and the civil service is reduced. Without revenue, governments are forced to reduce forest budgets, manpower and incentives. One effect of these actions is that civil servants are unlikely to protect forests from illegal over-exploitation and encroachment or from the pressures of a liberalized private market because they are poorly paid and demoralized.

Despite claims from the World Bank, IMF and other international financial institutions that poverty will be alleviated by SAPs, all indicators point to increased poverty and marginalization of the African people. Having said that, it should also be said that African governments have not yet given workable alternatives which would offer solutions to poverty, incompetence, corruption and low productivity of centrally-controlled national economies.

## Poverty

Most people in Africa are poor and live in rural areas or poor sections of cities. Poor people are likely to encroach on forests, hunt wildlife, establish farms, log illegally and even create settlement farms. They may even put political pressure on the government of the day to give them land, even if it means forest land. It is also poor governments that allow forests to be over-exploited in order to acquire finances needed for pressing economic activities. The Africa region is home to some of the poorest people in the world. Without addressing the issue of poverty, it would be difficult to halt the rapid deforestation and de-vegetation, over-utilization of marginal land, loss of top soil, migration of people to better areas and desertification. Denuded land affects not only the micro-climate of the immediate environs but eventually leads to climatic changes, changes in rainfall patterns and precipitates drought. Degraded land cannot support agriculture and with the falling yield come sustained hunger which is a chronic problem in Africa.

**Values**

Finances are not the only missing part of the equation. There is great need for values such as national conscienceness, patriotism, motivation and commitment to national objectives and priorities. Values are of course not always attainable through regular technical training or at the time of appointment to official positions. They have to be taught, learnt and inculcated into nationals through the education system, spiritual, cultural and traditional sharing. Unless those in charge of a country share such values, it is impossible for them to protect their environment for themselves, let alone for future generations.

African leadership must become patriotic and committed to the welfare of its people and involve them in sustainable management of national resources. To do so they must have a democratic, accountable and responsible form of governance which promotes and rewards competence, honesty and diligence.

**A low priority and over-exploited sector**

When forests are heavily subsidized and at the same time over-exploited without paying the full economic value in royalties, there will be corruption and inter-agency rivalry and these destroy forces of demand and supply. Similarly, lack of adequate consultation before instituting certain proposals like for example, taxation and pricing, can be frustrating and counter-productive as the sector then suffers from inadequate personnel, finances and organizational set up.

In many countries, forestry is managed by a department on behalf of Ministries. Only in few exceptions like in Ghana (Tufuor, 1993) has Forestry been a Ministry in itself. Therefore, (Kinara, 1993) the forestry sector tends to be weak and forgotten, with low visibility and priority. It is a sector that is run more by politics than good policy, a sector whose identity and importance is in question even at the planning stage.

*WHICH ENVIRONMENTAL ISSUES AND CONCERNS SHOULD BE ADDRESSED BY A NATIONAL FORESTRY POLICY?*

**Deforestation, private forestry, encroachment, global warming etc**

Since the UN conference on the Human Environment in Stockholm in 1972, the world has experienced increased environmental awareness and national forest policies are more sensitive to impacts on the environment. In Gambia, (Kinara, 1963) threats to the forest include bushfires, land clearing and unsustainable exploitation.

**The population pressure**

The rise in population, hunger and poverty feed on each other. Although Africa's population is comparatively less than in other regions, Africa is in a much worse state economically as production falls far short of demand.

**Land-use problems**

The mainstay of economies of Africa is agriculture which also occupies a large part of the active population (about 75 percent in Cameroon). Agriculture accounts for a large part of Gross National Product (GNP) (about 15 percent in Cameroon). Therefore, a forestry policy which ignores the agricultural sector and the land-use policy will eventually see the land being over-exploited, eroded and degraded.

*RECOMMENDATIONS*

- There is need for coordinated national and sub-regional efforts towards proper management of forests and for environmental conservation.

- The protection of forests should be done by skilled community-friendly managers who encourage participation of local populations. This calls for democratic and responsible governance as well as an acceptable land tenure system.

- The international community can assist in providing finances for priority actions, evaluating execution of action programmes, capacity building and institutional strengthening.

- Governments and NGOs should be financially enabled to raise public awareness on forests, trees and non-wood forest products including involvement of local populations in farm forestry and income-generating activities based on non-wood forest products.

- The negative impact on Forestry Policy due to SAPs and the demand to reduce public expenditure can be minimized if the forestry sector is not treated like any other parastatal or public enterprise.

- Once the National Forestry Policy has been agreed through the necessary consultations, governments should adopt it for implementation without delay. Governments must demonstrate a commitment to national forestry policies through actions.

- National environmental impact assessment procedures should be part of the forestry policy.

*READINGS*

Besong, Joseph: FAO 1994 National Report on the Forestry Policy of Cameroon.

Cuco, Arlito: FAO 1993 Some aspects of Forestry Policy in Mozambique.

FAO 1992, African Forestry & Wildlife Commission. 9th Session: The State of Forestry in the Region. Kigali, Rwanda.

Government of Kenya, 1994. Kenya Forestry Policy, draft.

Kojwang, H. O., 1995: A revised draft report submitted to the FAO " National reports on forest policies in selected countries of Africa".

Kinara, Peter: FAO 1993 Report on Forestry Policy in Gambia.

Maathai, Wangari M. 1988: The Green Belt Movement: Sharing the Approach and the Experience.International Liaison Centre International, Nairobi, Kenya.

Nyoni, J.M & Associates (PVT) Limited, Harare Zimbabwe, 1993. Zimbabwe: Forestry Policy Report (draft).

Tufuor, K.: FAO 1993 Regional Survey On The Forestry Policies in Selected Countries In Africa. A Review Of The Forest Sector Policy of Ghana.

Pearce, Fred: Trees are on the March? New Scientist, 24/31 December,1994.

## *ANALYSE HISTORIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DE LA FORESTERIE TRADITIONNELLE*

par **Wangari Maathai**, Coordinatrice, Mouvement pour la ceinture verte, Nairobi

Ce document de synthèse s'appuie sur une partie d'une étude régionale des politiques forestières en Afrique, entreprise par le Département des forêts de la FAO, ainsi que sur les rapports, préparés par des spécialistes nationaux des quinze pays africains choisis, sur les politiques forestières en vigueur. Il a pour objet de contribuer à l'élaboration de véritables politiques forestières africaines, qui prendraient en considération les questions ayant trait au développement économique en Afrique. Ce bref document devrait également être utile pour formuler des politiques forestières régionales appuyant le développement durable en Afrique. Il est conçu pour être pratique, réaliste, dans les limites des capacités de la région, tout en rendant compte des effets des politiques nationales sur l'environnement en Afrique.

A cet effet, les rapports nationaux sélectionnés sur les politiques forestières en Afrique ont été examinés afin de mieux comprendre l'état actuel des politiques forestières nationales et leurs effets sur l'environnement, la gestion des forêts et le rôle essentiel qu'elles pourraient jouer en appuyant de manière durable le développement des populations de la région. Ce document tente de répondre aux questions spécifiques suivantes:

### *QUEL RÔLE JOUENT LES ARBRES ET LES FORÊTS EN AFRIQUE?*

Avant la colonisation, les arbres, les forêts et l'environnement naturel africains étaient au centre de la vie matérielle, culturelle et spirituelle de nombreuses communautés africaines. Ils constituaient une importante ressource économique renouvelable qui satisfaisait de nombreux besoins de base (bois de feu et de construction, matériaux pour les clôtures, médicaments, fourrage, faune et flore sauvages, fruits, miel, et protection des bassins versants). Ils étaient également utilisés pour les loisirs, la chasse et le piégeage.

De nombreuses communautés africaines exploitaient les ressources forestières de manière à ne pas satisfaire uniquement leurs propres besoins mais à penser également aux générations futures. Les forêts étaient une propriété collective et étaient utilisées sous la direction d'anciens, investis traditionnellement de ce mandat. Les forêts étaient exploitées de manière efficace et durable, sans droits de propriété privée et sans valeur monétaire. Les communautés, les anciens en particulier, en étaient les gardiens.

On peut avancer que les communautés n'ont pas géré les forêts, mais qu'elles les ont plutôt utilisées sans abus et sans permettre à des particuliers de revendiquer des droits. Il se peut que cela ait été possible parce que les populations étaient moins nombreuses et les ressources abondantes. Il est cependant manifeste que les communautés avaient un certain sens des responsabilités et que des mesures étaient prises pour garantir que les forêts et les autres ressources seraient également disponibles pour les générations futures. Il s'agit bien, semble-t-il, d'une certaine forme de gestion.

Pour bien comprendre et évaluer les raisons pour lesquelles les Africains gèrent et utilisent les forêts de la manière dont ils le font aujourd'hui, il faut réexaminer le processus selon lequel les forêts ont été enlevées aux communautés locales par l'administration coloniale, par le biais de l'acquisition et de la nationalisation.

L'administration coloniale a formulé des règlements qui ont essentiellement affirmé que les forêts étaient un capital librement utilisable. D'un trait de plume, les arbres et les forêts ont été pris

en charge et la "gestion" forestière traditionnelle a été discréditée, mise au rebut et abolie. Parmi les autres facteurs introduits, on peut citer: l'économie monétaire, l'agriculture commerciale, les agro-industries, le commerce international et le tourisme. L'ouverture de l'Afrique et l'introduction de nouvelles valeurs et de nouvelles méthodes pour traiter les affaires ont influé sur la perception des communautés locales quant à la manière de gérer et d'utiliser cette ressource.

Le colonialisme était un mode d'administration ayant pour but de superviser et de gérer des ressources qui n'étaient plus considérées comme la propriété des populations locales, mais plutôt comme un capital librement utilisable à contrôler et à utiliser pour en tirer le maximum de profit. Les colons ont défriché les forêts et occupé la majeure partie des étendues de terres fertiles et productives, les laissant dans une large mesure relativement sous-exploitées à des fins de spéculation. Pendant ce temps, l'accès à ces ressources était systématiquement refusé aux populations locales et elles ont de fait perdu la prise qu'elles avaient non seulement sur ces ressources, mais également sur toutes les autres. Elles ont souvent été refoulées vers des régions du pays faiblement arrosées et dotées de sols médiocres, exposés à l'érosion et à la dégradation en raison du surpâturage et de la surexploitation. Quand leur nombre a augmenté et que leurs terres sont devenues dégradées d'un point de vue environnemental et incapables de produire suffisamment de nourriture, elles ont été seulement tenues à distance des forêts par des gardes coloniaux armés.

Afin de porter les profits au maximum, de jeunes Africains ont reçu par la suite une formation de forestier; les programmes et les connaissances qui leur ont été enseignés ne tenaient absolument pas compte des essences, des connaissances, des traditions et des valeurs spirituelles et culturelles locales. Les forestiers ont été formés en vue de gérer des essences exotiques venant de différentes parties du monde, introduites pour répondre aux besoins immédiats de l'administration coloniale. C'est ainsi qu'on a fait venir d'Australie l'eucalyptus pour alimenter les machines à vapeur en bois de feu bon marché, assécher les marais et fournir du bois de construction ainsi que des poteaux pour les fils du téléphone. Les conifères ont été importés d'Europe pour l'industrie du bâtiment naissante, tandis que l'écorce de l'acacia noir d'Australie était utilisée pour tanner le cuir. Des milliers d'hectares de forêts locales ont été détruits pour laisser la place à d'énormes plantations de ces essences exotiques (Kojwang, 1995). Des investissements considérables ont été consacrés à la recherche, la formation et la sylviculture pour ces essences importées et les forestiers africains ont reçu une formation leur apprenant à apprécier la valeur monétaire supérieure de ces essences par rapport aux essences locales, dont la croissance était jugée lente et peu profitable. Les marchés locaux et internationaux ont été développés autour de ces essences.

Elles ont fait l'objet d'une vaste promotion parmi les communautés locales et ont été acceptées avec enthousiasme à cause des rendements rapides et élevés qu'elles promettaient. Les programmes de boisement rural, comme le Mouvement de la ceinture verte, éprouvent des difficultés à convaincre les agriculteurs de planter des essences locales et de redécouvrir d'autres valeurs, en dehors des revenus monétaires (Maathai, 1994). Selon Pearce (1994), dans les zones rurales du Kenya, la biomasse a augmenté, ce qui peut être attribué à certaines de ces activités locales de boisement.

Etant donné que les populations locales n'ont pas pris part à cette forme d'administration et de gestion des forêts, cette approche a seulement servi à les éloigner un peu plus des forêts et des forestiers, une tendance qui se poursuit jusqu'à ce jour, malgré l'accent mis sur la réintroduction des essences locales dans les pépinières nationales et sur la participation des communautés locales (Gouvernement du Kenya, 1994, projet). Cette séparation ayant duré plusieurs générations, elles se sont tellement détachées des forêts qu'elles ont commencé à les considérer comme des ressources appartenant à l'Etat et non plus à elles-mêmes. C'est peut-être parce que les forêts et les produits forestiers ne représentaient pas une énorme valeur monétaire et que les forêts n'étaient pas une propriété privée, qu'il a été plus facile aux communautés de les laisser partir.

En vérité, les communautés locales ont été considérées par la suite comme destructrices des forêts et des gardes forestiers de type militaire ont donc été formés pour les contrôler et protéger les forêts. Cette séparation a été renforcée par le fait que la plupart des principaux marchands de bois d'oeuvre et industries du bâtiment ne venaient pas de la région. Les populations locales n'approuvaient pas l'usage fait de leurs arbres et forêts et ne recevaient aucun bénéfice direct de la part de ceux qui les utilisaient. L'idée de faire participer les communautés locales à la gestion et à la conservation des forêts et de l'environnement est donc perçue aujourd'hui comme un concept naïf et idéaliste émanant essentiellement des ONG et des institutions de donateurs.

Comme d'autres communautés dans le monde, les communautés africaines n'avaient pas pris conscience de l'environnement *en soi*, d'où une dégradation due à la surexploitation et à la négligence. Mais aujourd'hui tout a changé et l'environnement tient une place importante dans la gestion des forêts ainsi qu'en témoigne la priorité qui lui est maintenant accordée dans les politiques et les plans-cadres forestiers nationaux, comme au Kenya (Kojwang, 1995; Gouvernement du Kenya, 1994, Politique forestière du Kenya, projet).

*COMMENT L'ADMINISTRATION COLONIALE A-T-ELLE GÉRÉ LES FORÊTS?*

Les lois coloniales servaient essentiellement à: déclarer l'acquisition des forêts; protéger les bassins versants importants; maintenir des micro-climats pour la production de cultures comme le cacao, le thé, le café, le pyrèthre; minimiser l'érosion du sol; satisfaire les besoins locaux de produits forestiers; assurer l'approvisionnement en bois d'oeuvre des industries naissantes du bois d'oeuvre et du bâtiment, pour les marchés locaux et d'exportation. Il a fallu pour ce faire importer des essences de conifères à croissance rapide. Les besoins de base des communautés couverts normalement par les forêts ont été relégués à l'arrière-plan, tandis que les arbres et les forêts étaient capitalisés et commercialisés.

Durant la période précédant l'indépendance et pendant l'ère post-coloniale, les administrateurs et les forestiers coloniaux ont réussi à créer une distance entre les forêts et eux-mêmes d'une part, et les communautés locales de l'autre, et ils ont même institué une force de type militaire composée de gardes forestiers pour faire respecter cette séparation. Ils ont infligé des sanctions aux citoyens qui tentaient de pénétrer dans les forêts pour faire face à leurs besoins de base. Les communautés locales ont commencé à leur tour à pénétrer avec crainte dans les forêts, se sentant des intruses. Même avec l'indépendance, les forêts ont continué à être perçues comme une ressource gouvernementale et à être considérées comme un capital librement utilisable par les pouvoirs publics aux niveaux central et local. Le principal programme des politiques forestières était de produire le maximum de recettes possibles pour l'administration centrale et locale, de fournir des emplois aux cadres et à la main-d'oeuvre non qualifiée et d'encourager les petites industries du bois et du bâtiment. Les recettes tirées des forêts étaient destinées, sur le papier du moins, aux programmes nationaux de développement et à la réduction de la pauvreté dans les zones rurales.

Avec l'indépendance, l'administration politique et économique de nombreuses colonies africaines n'a pas changé et, dans l'euphorie de l'indépendance, les communautés locales n'ont pas réclamé leurs ressources collectives, comme les forêts, avec autant d'insistance qu'elles ont réclamé leur autonomie, des terres agricoles et des possibilités d'emploi et de développement industriel. De toute façon, à cette époque-là, de nombreuses communautés avaient déjà été suffisamment manipulées pour croire au système mis en place par le colonialisme. La manière d'administrer et de gérer ces ressources n'a donc pratiquement pas changé et est restée entre les mains du gouvernement du moment.

Quand les pays africains ont retrouvé leur liberté politique et économique, nombre des lois coloniales concernant les forêts et les produits non ligneux ont été revues et certaines modifications

ont été apportées. Cependant, à quelques exceptions près, comme les efforts déployés par le Mozambique pour faire participer les chefs locaux (Cuco, 1993), rien n'a été fait pour évaluer, comparer et peut-être incorporer à certaines de ces lois les méthodes traditionnelles de gestion et d'utilisation des forêts. Au contraire, les méthodes, les règles et les règlements coloniaux de gestion forestière ont été adoptés par la plupart des gouvernements africains et la loi coloniale d'administration forestière sert encore généralement de guide pour l'élaboration des politiques nationales en matière de foresterie. De nombreux pays africains dépendent donc encore de la loi de base de la foresterie, formulée pendant l'ère coloniale pour répondre à des exigences politiques et économiques complètement différentes. Au Mozambique par exemple, la loi de principe a été formulée en 1960 pour protéger la faune et la flore sauvages dans les colonies d'Outre-mer du Portugal (Cuco, 1993). Malgré les modifications apportées par divers actes du Parlement, les politiques de base régissant l'utilisation des forêts, en tant que capital réservé à l'Etat, sont restées dans une large mesure inchangées. Quand l'autorité coloniale fortement centralisée a été transférée aux nouveaux gouvernements africains, les populations locales n'étaient déjà plus prêtes mentalement et psychologiquement à réclamer leurs droits sur les forêts. De leur côté, les gouvernements n'ont fait aucun effort pour rendre les forêts aux populations.

A quelques exceptions près, comme celles du Zimbabwe (Nyoni, 1993) et de la Gambie (Kinara, 1993), quand des politiques nationales sont mises au point, on fait peu de cas du rôle des communautés locales, bien qu'il soit souvent mentionné au niveau des intentions. Même quand il est pris en considération, il n'existe pas de mécanisme législatif adéquat pour appliquer les décisions prises (Kojwang, 1995). Il y a un autre domaine dans lequel rien n'a changé: les institutions forestières ont continué à recevoir des conseils financiers, mais aussi techniques et politiques des spécialistes étrangers. Les programmes, la philosophie, les valeurs et les marchés restent dominés par des connaissances, des conseils et des valeurs étrangers à l'Afrique.

*QUELS SONT LES EFFETS DE CETTE GESTION SUR L'ENVIRONNEMENT?*

Sous l'effet de cette gestion, de vastes étendues de forêts locales et d'habitats de plantes et de faune sauvage de grande valeur ont été, et sont encore, sacrifiées pour faire place à des plantations d'essences exotiques. Au cours de ce processus, la riche diversité biologique africaine est perdue bien que son importance soit soulignée dans tous les rapports.

Surévaluer la valeur monétaire du bois a considérablement réduit le rôle spirituel, culturel et socio-économique des produits forestiers non ligneux pour les communautés locales. En fait, les populations n'ont plus la possibilité de les utiliser dans un but lucratif et pour leur enrichissement culturel et spirituel, ni les connaissances nécessaires pour ce faire. Elles ont également perdu leur attachement aux forêts et ne sont plus conscientes de leur valeur inhérente et de la nécessité de les protéger.

Les forêts continuent à être défrichées illégalement parce qu'elles sont considérées comme une ressource librement utilisable envers laquelle n'existent pas de responsabilités en matière d'utilisation ni de protection. Les élites africaines régnantes ont remplacé les colons et acquièrent d'énormes étendues de terres productives et de forêts destinées aux agro-industries, mais également à des fins de spéculation.

La destruction des bassins versants et des bassins hydrographiques est courante car les ministères responsables traitent les forêts comme un secteur à part et ne conçoivent pas de politiques intersectorielles. Heureusement, ceci est en principe en train de changer, comme en témoignent les rapports nationaux.

La commercialisation des forêts et des produits forestiers peut contribuer à la conservation de l'environnement, mais elle risque aussi de devenir une menace car la valeur des forêts est supérieure à ce que l'argent peut acheter et, à moins que les pouvoirs publics n'en prennent conscience, les arbres et les forêts seront toujours évalués en termes de recettes en devises. Les pays qui ont protégé leur environnement l'ont fait parce que leurs citoyens ont découvert la valeur non monétaire de leur héritage. Il est donc important d'adopter des politiques forestières qui font participer les populations à la gestion et à l'utilisation de leurs forêts et en font les partenaires et les parties prenantes de la planification, de la prise de décision et de l'utilisation.

*LES POLITIQUES FORESTIÈRES POURRAIENT-ELLES PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT?*

Sans aucun doute. Mais aucune politique forestière, si bien écrite soit-elle (et la plupart le sont), ne remplacera la volonté politique des pouvoirs publics, en particulier celle des chefs d'Etat, de faire participer les communautés locales et de leur faire comprendre qu'il est dans leur intérêt, et dans celui des générations futures, de conserver, de protéger et de gérer et utiliser de manière durable leurs forêts. Toute la bonne volonté des donateurs ne peut remplacer celle des pouvoirs publics et, sans elle, tout effort est voué à l'échec. La Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique de Kigali est également arrivée à cette conclusion fondamentale (FAO, 1992).

De nombreux pays africains ont récemment mis au point des politiques forestières adéquates et les chefs d'Etat, ainsi que les fonctionnaires responsables, leur ont accordé oralement l'attention voulue lors des allocutions publiques, au niveau national, et lors des conférences internationales. Il n'y a donc eu aucun problème pour adopter des stratégies comme la Stratégie nationale de conservation, le Plan national d'action pour l'environnement, le Plan-cadre forestier national, le Plan d'action forestier tropical, le Plan d'action de Lagos et la Déclaration des principes forestiers de la CNUED. Ni pour promettre que des mesures seraient prises sans délai pour assurer un aménagement durable des forêts en vue de l'approvisionnement futur en bois d'oeuvre et de la conservation des forêts, et pour maintenir l'équilibre écologique de base ainsi que la diversité de l'environnement naturel africain. Il n'a pas été difficile d'apposer des signatures aux conventions comme celle de la diversité biologique, aux Principes de gestion forestière, à la Charte de la Terre et à la Déclaration de Rio. Malheureusement, ces engagements et déclarations nationaux et internationaux ne sont pas toujours suivis d'actions concrètes, même après des consultations sérieuses financées par les donateurs. Au contraire, ils risquent d'être rapidement remplacés par des décrets présidentiels et des déclarations ministérielles qui répondent aux questions politiques pressantes du moment.

Les gouvernements ont tendance à montrer un vif intérêt pour les politiques forestières pendant les négociations concernant les prêts destinés à leur amélioration. Ils donnent l'impression que les forêts sont absolument prioritaires dans les plans nationaux de développement. Cependant, quand on en vient par exemple à la mise en oeuvre de ces politiques, ce même intérêt et cet empressement font défaut. Il en va de même pour la volonté d'appliquer dans la pratique des approches participatives à la foresterie communautaire, de coordonner les politiques forestières entre les divers secteurs et de fournir des fonds suffisants pour la mise en oeuvre de ces politiques.

Les institutions de financement semblent parfois plus anxieuses et même impatientes d'accorder des fonds aux nationaux pour qu'ils formulent leurs politiques nationales et protègent leurs forêts! Ces institutions semblent également mieux informées de l'état des forêts et des menaces qui pèsent sur elles que les autorités locales. Elles sont à la fois conseillers, spécialistes et exécuteurs des politiques négociées. Ce sont elles aussi qui demandent que certaines mesures spécifiques soient prises pour que les politiques nationales remplissent les conditions nécessaires pour le financement.

L'impression que donnent les nationaux, qui semblent moins intéressés et engagés que les institutions de financement, est confirmée par la fréquence avec laquelle les politiques forestières

adoptées dans le cadre de cet appui financier sont ensuite violées par les gouvernements et les ministres qui utilisent leur pouvoir politique pour céder les forêts ou pour autoriser le défrichement et la création d'exploitations "politiques" illégales. Dans certains cas, le gouvernement n'approuve les politiques que longtemps après qu'elles aient été négociées et approuvées par les autorités des échelons inférieurs.

Parmi les raisons avancées par les pouvoirs publics pour justifier le déboisement et le défrichement des forêts, le remplacement des essences locales par des plantations exotiques et la mauvaise gestion des forêts, figurent la pression démographique, la pauvreté, la dette internationale, les priorités de développement national, l'effondrement des hiérarchies traditionnelles et les politiques extra-sectorielles. Cependant, souvent, ce ne sont pas les vraies raisons qui, en réalité, sont les pressions politiques, la corruption, le mauvais moral des forestiers, le manque de fonds pour gérer les forêts comme il se doit, l'insuffisance de la formation qualifiée et l'incompétence du personnel. Il est donc important de formuler des lois et des politiques forestières nationales adéquates, envers lesquelles le gouvernement s'engage politiquement et financièrement.

*QUELLES DEVRAIENT ÊTRE LES CARACTÉRISTIQUES DES BONNES POLITIQUES FORESTIÈRES NATIONALES? COMMENT PROCÉDER À LEUR FORMULATION?*

Les bonnes politiques forestières nationales devraient servir de guide aux citoyens quant à la meilleure manière de gérer et d'utiliser les forêts pour les générations présentes et futures (Politique forestière du Kenya, 1994, projet). La forêt est une ressource économique intersectorielle et les politiques forestières nationales devraient donc énoncer des principes directeurs pour la conservation et le développement durable des forêts et des autres secteurs connexes. Elles devraient prendre en considération les liens entre les forêts et les autres secteurs et favoriser la coordination et la coopération intersectorielles afin d'éviter les chevauchements et les lacunes. Elles devraient être harmonisées dans leur formulation comme dans leur mise en oeuvre. On ne peut donc formuler ni mettre en oeuvre des bonnes politiques forestières sans tenir compte des autres politiques des secteurs à prendre en considération. Par exemple, étant donné que la dégradation de l'environnement naturel des zones rurales est en partie due aux besoins liés au bois de feu, aux abris, à la colonisation et aux terres agricoles pour les produits alimentaires et l'élevage, il est important de sensibiliser les décideurs au fait que les politiques forestières nationales doivent promouvoir l'utilisation de fourneaux efficaces économisant l'énergie, ainsi que d'autres sources d'énergie. Elles devraient également prévoir un service de vulgarisation. A ce propos, il est nécessaire de réfléchir aux essences qui doivent être plantées afin d'éviter de donner la priorité à des essences exotiques comme l'eucalyptus et les conifères, qui influent sur la chaîne alimentaire et les habitats des autres plantes et animaux et peuvent avoir un effet préjudiciable sur l'agroforesterie et les bassins hydrographiques. Elles sont par ailleurs exposées aux maladies et aux ravageurs étrangers. De même, les politiques relatives à ces autres secteurs devraient tenir compte des politiques forestières et être formulées conjointement avec les responsables de la conservation et de la gestion des forêts.

Les bonnes politiques forestières nationales devraient dissiper certaines incertitudes en ce qui concerne notamment le régime foncier et renforcer l'application de la loi au niveau local, afin d'éviter le défrichement des forêts. Elles devraient également établir des liens entre la foresterie, l'industrie du tourisme et la faune et la flore sauvages, et veiller à la création d'emplois et au développement rural. Elles devraient formuler des principes directeurs pour la conservation et le développement durable des forêts et des autres ressources connexes, en vue de maintenir la qualité de l'environnement et de porter au maximum le développement socio-économique et les avantages pour la société. De même, des politiques foncières qui conservent l'héritage colonial, en vertu duquel des élites influentes et peu nombreuses sont autorisées à garder de vastes étendues de terres à des fins de spéculation, tandis que des millions d'Africains sont contraints de surexploiter des terres marginales,

portent atteinte aux forêts et à l'environnement, parce que ces paysans sans terre pourraient défricher les forêts ou même faire pression sur les pouvoirs publics pour s'y établir.

Les bonnes politiques devraient s'inscrire dans un cadre institutionnel et juridique clairement défini au niveau national et devraient être appuyées par des plans et prescriptions de mise en application, détaillant ce qui doit être fait pour soutenir les politiques forestières nationales. Elles devraient également prévoir des politiques d'utilisation du sol, des plans nationaux d'action ou de gestion pour l'environnement et des comités nationaux de développement durable. En effet, les forêts doivent favoriser un environnement sain en préservant les écosystèmes forestiers, au niveau local comme mondial, conformément notamment à la Commission Bruntland et au programme Action 21 de la CNUED de Rio.

Les bonnes politiques ne devraient pas permettre à l'Etat d'avoir le monopole de la propriété et de la gestion des forêts, mais devraient garantir la participation des populations locales, des propriétaires fonciers et des industries du bois d'oeuvre. Elles devraient par ailleurs assurer que les pouvoirs publics n'orientent pas leur énergie au plan économique vers le marché des exportations aux dépens du marché local, car la perte subie par l'industrie locale du bois d'oeuvre favoriserait la transformation illégale du bois, la surexploitation des forêts et la corruption. Un tel marché serait alors incapable de rendre l'industrie du bois suffisamment viable pour créer des emplois et faciliter un transfert de technologie utile. Surévaluer le marché international aux dépens du marché local donne aux populations l'impression qu'elles sont moins importantes que les touristes, la faune et la flore sauvages ou les devises si recherchées.

Les bonnes politiques devraient utiliser les ressources forestières aussi intensivement que possible, sans compromettre le matériel sur pied. Elles devraient assurer une protection appropriée des forêts contre les exploitants forestiers, les incendies, les activités agricoles, le pâturage du bétail et la chasse. Elles devraient également veiller à ce qu'il existe un réseau routier suffisant pour faciliter la production, la distribution et l'acheminement des produits forestiers vers les marchés.

Les bonnes politiques forestières devraient favoriser la participation des communautés locales ainsi que le développement de la faune et la flore sauvages dans les zones rurales. Ceci ne peut être réalisé que grâce à la coopération des populations locales sous la direction des forestiers. On pourrait prendre des mesures d'incitation pour encourager ces populations: en effet, pour souhaiter participer activement à la protection des forêts, elles devraient d'abord en tirer profit.

Les bonnes politiques forestières devraient évaluer l'impact de leur mise en oeuvre sur l'environnement, car le développement socio-économique de tous les pays dépend de la capacité de leur base environnementale.

Elles devraient encourager la participation de toutes les parties prenantes: populations locales, industriels du bois et organisations non gouvernementales (ONG). Leur cooptation permettrait de minimiser les conflits au moment de la mise en oeuvre. Dans le cadre de cet effort, les politiques forestières devraient être exposées aux communautés locales dans une langue qu'elles comprennent. Pour le moment, de nombreuses politiques forestières sont écrites et examinées dans des langues étrangères, alors que la majorité des Africains peut à peine lire et écrire dans sa propre langue maternelle. En Afrique, le fait que les langues étrangères intimident et marginalisent les populations locales et les empêchent de participer à la prise de décisions et au processus de développement de leur pays n'est pas encore pris en compte.

Les pouvoirs publics devraient dresser un inventaire des forêts qui permettrait de garantir la disponibilité et l'utilisation à long terme des ressources forestières du pays. La recherche est donc importante, non seulement pour fournir des données correctes, mais également pour constituer la base

solide sur laquelle doivent reposer les politiques forestières. Les activités de recherche devraient prendre en considération les besoins de toutes les parties prenantes. Le Ghana est un pays qui suit cette ligne d'action (Tufuor, 1993).

### *LES POLITIQUES FORESTIÈRES APPLIQUÉES ACTUELLEMENT DANS LES QUINZE PAYS CHOISIS EN AFRIQUE RÉPONDENT-ELLES AUX CRITÈRES DES BONNES POLITIQUES NATIONALES?*

Oui, pour ce qui est des principes et des objectifs, les politiques forestières nationales choisies expriment les meilleures intentions, surtout après les récentes révisions. Elles sont détaillées et intersectorielles et couvrent la plupart des aspects de la foresterie et des secteurs connexes. Elles tiennent compte des priorités nationales de développement, des priorités sociales et environnementales et de l'héritage culturel national. Elles affirment toutes que les Etats s'engagent à favoriser l'environnement et la diversité biologique, ainsi que l'aménagement durable des forêts, dans l'intérêt socio-économique de tous les citoyens, en particulier ceux des zones rurales, et des générations futures. Elles déclarent que les Etats s'engagent en faveur de la participation de toutes les parties prenantes, des marchés (locaux et internationaux), des gestionnaires de la faune sauvage et de l'industrie du tourisme. Quelques-unes d'entre elles doivent encore être adoptées par les autorités supérieures pour pouvoir être mises en oeuvre.

C'est au moment de la mise en oeuvre que les problèmes semblent surgir. Etant donné que tous les pays ont hérité des règlements coloniaux sur la gestion et l'utilisation des forêts, ils s'en servent comme point de départ. Et, comme sous l'administration coloniale, les forêts et les autres ressources nationales sont exploitées comme des ressources librement utilisables, sans grande démonstration de patriotisme et sans sentir le besoin urgent de prendre des mesures pour les protéger pour leur valeur environnementale inhérente ou simplement pour les générations futures. Ceci vient probablement du fait que les forêts en particulier sont considérées comme de "l'or vert" librement utilisable, qui est là pour produire les devises tant convoitées. Il est vrai que, dans de nombreux pays, les produits forestiers, le bois d'oeuvre en particulier, comptent parmi les principales sources de devises, bien que les populations locales n'en tirent que peu de profit.

Le fait que la participation des populations locales n'ait pas été favorisée et qu'elles n'aient pas obtenu d'avantages tangibles a continué à les éloigner de leurs forêts et à en faire même des co-exploitants et des co-destructeurs. Bien que le concept de participation populaire à l'aménagement des forêts soit mentionné dans tous les documents, il est traité comme une nouveauté et non comme une stratégie à appliquer énergiquement. Avec la multiplication des régimes démocratiques en Afrique et la sensibilisation aux questions d'environnement qui gagne rapidement du terrain, de nombreux groupes, les ONG en particulier, mettent l'accent sur le droit des populations à avoir accès à leurs ressources et à participer à leur gestion, de manière à s'assurer un environnement sain et une meilleure qualité de la vie. Personne ne s'échinera longtemps pour des ressources qui ne lui rapportent rien. Heureusement, dans certains pays, cette attitude est en train de changer et les tendances actuelles montrent que les gouvernements consultent de larges sections de leurs populations à propos des forêts, notamment les chefs traditionnels des communautés. Les gouvernements donnent également des directives aux membres de l'administration afin qu'ils engagent des activités de plantation et fassent participer les populations locales. Le Mouvement de la ceinture verte, qui encourage les populations à planter des arbres sur leurs exploitations, est une expérience s'inscrivant dans ce contexte (Maathai, 1984).

## *D'APRÈS LES POLITIQUES NATIONALES DES QUINZE PAYS CHOISIS, QUELS SONT LES PRINCIPAUX OBSTACLES À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT?*

La plupart des obstacles à la protection de l'environnement sont des facteurs contribuant à la crise économique de l'Afrique, car c'est à cause de cette crise que les gouvernements ont eu d'énormes difficultés à respecter leurs engagements envers Action 21, et en particulier envers les Principes forestiers. Parmi ces obstacles figurent:

### Le service de la dette internationale

L'Afrique est profondément endettée et ses dettes absorbent la majeure partie de ses recettes d'exportation. La dette internationale de la Gambie atteignait par exemple, en 1990, 336 millions de dollars U.S. qu'elle ne pouvait guère payer et pour laquelle elle doit donc continuer à emprunter (Kinara, 1993). Par ailleurs, les marchés internationaux connaissent des fluctuations. Nombreux sont les Etats qui ne peuvent donc pas payer leurs dettes et en même temps financer les projets de développement national, conserver et protéger les forêts locales, entretenir les plantations et mettre au point des programmes de reboisement, sans avoir recours à l'exploitation des forêts pour dégager des revenus, mener des activités de recherche et renforcer la main-d'oeuvre.

### Les campagnes des écologistes contre les bois tropicaux

Les campagnes menées par les écologistes dans les pays développés contre les produits provenant de forêts qui ne sont pas gérées sur une base durable, ainsi que le protectionnisme de ces mêmes pays, ont créé des exigences écologiques en matière de gestion du bois tropical et ont conduit à sa sous-évaluation. Ce phénomène oblige à son tour les pays africains à surexploiter leurs forêts. Il est aujourd'hui nécessaire d'établir une véritable coopération entre les exportateurs de produits ligneux et ceux qui réclament un embargo sur les bois tropicaux, "à moins qu'ils ne soient gérés sur une base durable".

### L'influence extérieure est écrasante

Aux yeux d'un observateur, il doit apparaître que ce sont les institutions financières et les donateurs qui sollicitent l'adoption de politiques forestières nationales et que ce sont les besoins supposés, plutôt que réels, des communautés qui sont pris en considération dans les politiques nationales mises en oeuvre. Cette forte influence exercée par les forces extérieures, en particulier par les donateurs, apparaît dans de nombreux rapports. Cuco (1993) parle par exemple des politiques au Mozambique: "...le choix des objectifs des politiques forestières a été largement influencé par des facteurs extérieurs... par exemple... par les programmes d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire international". Nombre des consultations nationales sur la foresterie sont immanquablement organisées et financées par ces institutions extérieures; ce sont souvent elles qui décident par ailleurs de l'ordre du jour de ces réunions/consultations.

De plus, ce sont les priorités telles que les perçoivent les donateurs qui réussissent l'épreuve du financement, alors que sont ignorés les représentants des Etats et les parties prenantes qui devraient eux aussi participer à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques, de manière à garantir que ce qui a été approuvé est pertinent, réalisable et réaliste et répondra également aux besoins des gouvernements et des communautés. Quand ils accordent des fonds pour l'élaboration des politiques nationales et pour la protection des arbres, des forêts et de l'environnement, les donateurs soulignent que leur seul souci est de mettre un frein à la dégradation de l'environnement et au déboisement ainsi qu'à la réduction de la pauvreté. Mais ces priorités devraient être aussi celles des gouvernements. Si c'était le cas, pourquoi auraient-ils besoin des institutions financières pour les convaincre qu'ils ont besoin de bonnes politiques nationales pour protéger leurs forêts et leurs intérêts nationaux? Pourquoi

les gouvernements auraient-ils besoin d'une "carotte" sous forme de fonds et de "conseils d'experts" pour élaborer et mettre en oeuvre de bonnes politiques forestières nationales?

Si l'industrie du bois d'oeuvre est dominée par des intérêts étrangers, axés uniquement sur l'exploitation des forêts et sur la maximalisation des profits, et si les gouvernements estiment qu'ils ont besoin de ces investisseurs étrangers, ce sont les priorités des gouvernements, et non pas celles des forêts, qui détermineront le type de politiques qui seront élaborées ou la manière dont les politiques existantes seront mises en oeuvre. Dans ces conditions, l'industrie du bois d'oeuvre risque de ne pas se préoccuper des effets à long terme de ses activités sur les forêts et l'environnement.

Là où la législation coloniale caduque régissant les forêts et les régimes fonciers n'a pas encore été modifiée, il règne un climat d'incertitude et la loi n'est pas suffisamment appliquée au niveau local. Les pays qui sont dans ce cas ont tous par exemple des plans quinquennaux relativement similaires qui tentent d'harmoniser et d'incorporer les politiques intersectorielles formulées et intégrées par le Ministère des finances et de la planification économique. Ils ont des systèmes hiérarchiques de prise de décision très centralisés qui dépendent largement des ressources extérieures ainsi que des conseils des institutions financières internationales et des groupes d'experts. Ils ont tous contracté d'importants emprunts auprès des pays développés et en particulier auprès de la Banque Mondiale, du FMI et d'autres donateurs bilatéraux, qui exercent une influence excessive sur les priorités nationales de développement.

Les nationaux sont donc guidés, par l'intermédiaire de leurs propres plans, politiques et priorités de développement, par des experts et des forces extérieures. Ce processus prive de leur pouvoir les populations locales, qui agissent alors comme si l'Etat n'avait pas de responsabilités envers les citoyens.

## Les programmes d'ajustement structurel

En Afrique, les effets des programmes d'ajustement structurel sur les économies nationales ont été généralement préjudiciables. La Banque Mondiale, les marchés internationaux et les autres donateurs formulent des prescriptions qui sont contrôlées au niveau central par Washington D.C. et par les autres capitales du monde, alors que, dans la région, les économies centralisées sont déconseillées. Par exemple, les monnaies locales sont dévaluées, les entreprises d'Etat sont privatisées et la fonction publique est réduite. Faute de recettes, les gouvernements sont contraints de réduire les budgets, la main-d'oeuvre et les mesures d'incitation destinés aux forêts. Entre autres conséquences, les fonctionnaires ne sont guère enclins à protéger les forêts de la surexploitation et du défrichement illégaux ou des pressions exercées par le marché privé libéralisé, car ils sont mal payés et démoralisés.

Bien que la Banque Mondiale, le FMI et d'autres institutions financières internationales soutiennent que les programmes d'ajustement structurel réduiront la pauvreté, tous les indicateurs mettent en évidence une aggravation de la pauvreté et une marginalisation des populations africaines. Une fois cela dit, il faut aussi ajouter que les gouvernements africains n'ont pas encore proposé d'autres solutions qui soient réalisables et permettent de résoudre les problèmes posés par la pauvreté, l'incompétence, la corruption et la faible productivité des pays à économie centralisée.

## La pauvreté

En Afrique, la majeure partie de la population est pauvre et vit dans les zones rurales ou dans les quartiers pauvres des villes. Les pauvres tendent à défricher les forêts, à chasser la faune sauvage, à établir des fermes, à exploiter les forêts de manière illégale et même à créer des colonies agricoles. Ils peuvent par ailleurs exercer des pressions politiques sur le gouvernement du moment pour qu'il

leur donne des terres, même s'il s'agit de terres forestières. Ce sont également les Etats pauvres qui permettent la surexploitation des forêts de façon à réunir les fonds nécessaires pour faire face à des activités économiques pressantes. En Afrique vivent certaines populations parmi les plus pauvres du monde. Sans s'attaquer à la question de la pauvreté, il sera difficile de mettre un terme au déboisement et à la perte de végétation rapides, à la surexploitation des terres marginales, à la disparition de la couche arable, à l'émigration des populations vers des zones plus accueillantes et à la désertification. Les terres dénudées n'influent pas seulement sur le micro-climat des environs immédiats, mais elles finissent par entraîner des changements de climat ainsi que des changements dans les régimes des précipitations et provoquent des sécheresses. Les terres dégradées ne sont pas propices à l'agriculture et, avec la chute des rendements, arrive la faim persistante qui est un problème chronique en Afrique.

Les valeurs

Les fonds ne sont pas le seul élément manquant de l'équation. Des valeurs comme la conscience nationale, le patriotisme, la motivation et l'engagement envers les priorités et objectifs nationaux font également défaut. Il est évident que le sens des valeurs ne peut pas toujours être acquis grâce à une formation technique ordinaire ou au moment de la nomination à un poste officiel. Elles doivent être enseignées, apprises et inculquées aux nationaux par le système d'éducation et par le partage des valeurs spirituelles, culturelles et traditionnelles. A moins que ceux qui sont responsables d'un pays ne partagent ces valeurs, il leur sera impossible de protéger leur environnement pour eux-mêmes, sans parler des générations futures.

Les dirigeants africains doivent être patriotes et s'engager à améliorer le bien-être de leurs populations et à les faire participer à la gestion durable des ressources nationales. Pour ce faire, ils doivent adopter une forme de gouvernement démocratique et responsable, qui favorise et récompense la compétence, l'honnêteté et la diligence.

Aucune priorité et un secteur surexploité

Quand les forêts reçoivent de fortes subventions et sont en même temps surexploitées sans que leur valeur économique soit entièrement payée sous forme de redevances, la corruption et les rivalités entre institutions, qui annulent les lois de l'offre et de la demande, sévissent. De même, l'absence de consultations adéquates avant de lancer certaines propositions (notamment la taxation et la fixation des prix) peut être frustrante et contre-productive car le secteur souffre alors du manque de personnel, de fonds et de structures administratives.

Dans de nombreux pays, la gestion de la foresterie est confiée à un département, pour le compte de divers ministères. Ce n'est qu'exceptionnellement, comme au Ghana (Tufuor, 1993), qu'il existe un Ministère des forêts. Le secteur des forêts (Kinara, 1993) tend donc à être faible et oublié, sans visibilité ni priorité. C'est un secteur qui est davantage guidé par des considérations politiciennes que par de bonnes politiques, un secteur dont l'identité et l'importance sont mises en question dès le stade de la planification.

*QUELLES QUESTIONS ET PRÉOCCUPATIONS D'ORDRE ENVIRONNEMENTAL DEVRAIENT ÊTRE PRISES EN CONSIDÉRATION PAR LES POLITIQUES FORESTIÈRES NATIONALES?*

Déboisement, foresterie privée, défrichement, effet de serre, etc.

Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm (1972), le monde a pris de plus en plus conscience de l'importance de l'environnement et les politiques forestières nationales se préoccupent davantage de leurs effets sur l'environnement. En Gambie (Kinara, 1993),

les feux de brousse, le défrichement et l'exploitation irrationnelle sont autant de menaces pour les forêts.

Pression démographique

L'accroissement démographique, la faim et la pauvreté s'entretiennent mutuellement. Bien que la population africaine soit relativement moins nombreuse que celle d'autres régions, l'Afrique est dans une situation économique beaucoup plus grave car la production est loin de couvrir la demande.

Problèmes d'utilisation du sol

Le pilier des économies africaines est l'agriculture, qui occupe également une grande partie de la population active (quelque 75% au Cameroun). Elle assure une large part du produit intérieur brut (PIB) (environ 15% au Cameroun). Les politiques forestières qui ignorent le secteur agricole et les orientations en matière d'utilisation du sol finiront donc par conduire à des terres surexploitées, érodées et dégradées.

*RECOMMANDATIONS*

- Il faut coordonner les efforts nationaux et sous-régionaux visant à la gestion rationnelle des forêts et à la conservation de l'environnement.

- La protection des forêts devrait être assurée par des gestionnaires compétents et sensibles aux intérêts des communautés, qui encouragent la participation des populations locales. Ceci exige un mode d'administration démocratique et responsable ainsi qu'un régime foncier acceptable.

- La communauté internationale peut contribuer à cet effort en finançant les actions prioritaires, en évaluant l'exécution des programmes d'action et en renforçant les capacités institutionnelles.

- Les gouvernements et les ONG devraient disposer des ressources financières nécessaires pour sensibiliser l'opinion publique aux arbres, aux forêts et aux produits forestiers non ligneux, en faisant notamment participer les populations locales à la foresterie agricole et aux activités rémunératrices basées sur les produits forestiers non ligneux.

- L'effet préjudiciable sur les politiques forestières des programmes d'ajustement structurel et de la réduction imposée des dépenses publiques peut être minimisé si le secteur forestier n'est pas traité comme n'importe quelle autre entreprise publique ou semi-publique.

- Une fois que les politiques forestières nationales ont été acceptées, après les consultations nécessaires, les gouvernements devraient les adopter et les mettre en oeuvre sans attendre. Ils doivent prouver leur engagement envers ces politiques par des actions.

- Des procédures nationales d'évaluation des effets sur l'environnement devraient être intégrées aux politiques forestières.

*BIBLIOGRAPHIE*

Besong, Joseph: FAO 1994 National Report on the Forestry Policy of Cameroon.

Cuco, Arlito: FAO 1993 Some aspects of Forestry Policy in Mozambique.

FAO 1992, African Forestry & Wildlife Commission. 9th Session: The State of Forestry in the Region. Kigali, Rwanda.

Government of Kenya, 1994. Kenya Forestry Policy, draft.

Kojwang, H. O., 1995: A revised draft report submitted to the FAO " National reports on forest policies in selected countries of Africa".

Kinara, Peter: FAO 1993 Report on Forestry Policy in Gambia.

Maathai, Wangari M. 1988: The Green Belt Movement: Sharing the Approach and the Experience.International Liaison Centre International, Nairobi, Kenya.

Nyoni, J.M & Associates (PVT) Limited, Harare Zimbabwe, 1993. Zimbabwe: Forestry Policy Report (draft).

Tufuor, K.: FAO 1993 Regional Survey On The Forestry Policies in Selected Countries In Africa. A Review Of The Forest Sector Policy of Ghana.

Pearce, Fred: Trees are on the March? New Scientist, 24/31 December,1994.

## *RECENT EVOLUTION OF FORESTRY LEGISLATIONS IN AFRICA*

by **Christian du Saussay**, Consultant FAO, 46 Bd. de Cimiez, 06000 Nice, France

### *INTRODUCTION*

It can happen that an event or certain ideas mark a date in the evolution of law and at the same time indicate what law that should be considered recent. But in the succession of revisions and publications of forest laws there does not seem to be any point of discontinuity that would indicate recent trends. One therefore has to adopt a chronological criterion fixed intuitively.

It seems to us that the Rwandan law of 1988 is significantly different from its predecessors and introduced some novelties into African forest law. We have taken it as the earliest of a series that continues to 1994 with promulgation of the Cameroun law. Since the new approaches often express themselves more freely in the bills presented than in the laws actually passed, it has been thought useful to include those of the Comoros, Mali (texts approved subsequently) and Madagascar, of which the final version was available. It is, however, probable that we have not obtained knowledge of all the texts that meet our chosen criteria. The study of measures that bear witness to an evolution in the law was therefore conducted on a sample of a dozen legal texts.

It was again necessary to arrange the study in terms of current problems, as otherwise the result would have been a mere boring inventory. In Africa, these problems are essentially those posed by deforestation and improved exploitation. This quickly leads to the identification of two types of measure. The first relies on simple legal techniques; by that we mean very specific measures that are inserted into a pre-existing set of regulations without bringing these into question, in order to improve their functioning or adapt them to minor changes. The second could be described as a basic reform that aims at altering the legal framework, in some cases the state monopoly on forest management.

The recent trends in forest legislation appear on both levels. On the one hand there is progress in legal techniques; on the other a commitment to basic reform can be seen appearing.

### *THE PROGRESS OF LEGAL TECHNIQUES*

The progress of legal techniques in recent African texts appears essentially designed to confront the necessity of slowing the retreat of the forests on the one hand and of improving their management on the other.

In forestry practice and in common parlance these two objects are one and the same. The forest is at one and the same time both the trees and the land on which they grow. But the law is obliged to consider them separately. It must first provide the means to ensure dedication of a minimum of ground to the forest. Then, it must outline the rules for management of its stocking to protect ecological interests and at the same time promote the most economic exploitation. Application of a statute protecting land that is considered to be forest without taking account of the trees it carries or does not carry signifies a divorce between law and fact that cannot be sustained. The typical example is that of areas to reforest, which are presumably waiting for trees. There is therefore a natural complementarity between regulations which the legislator intends should preserve the forest area and the improvements that he wants to make to forest management.

But the progression of legal techniques does not necessarily lead to a change in practice. It is one thing to write a rule of procedure into a law; quite another to make it produce all the expected

effects. This is the question that must be asked in relation to both protection of the forest area and its management.

*PROTECTION OF THE FOREST SPACE*

The protection of the forest space is a problem that appears in different terms according to the type of ownership in question.

Private owners are, in theory, free to clear woods from their land if they think fit. But we know that this right is often subjected to prior authorisation under current legislation. It is in part for this reason that the legal notion of 'clearance' has been developed.

Similar rules are applied to municipalities and other public sector bodies that own forests combined, in some cases, with restrictions on the right of alienation.

For the State, the protection appears stricter since there is no question of clearance of demesne or classified forest, nor, in most countries, of selling or alienating it in any form. Nevertheless the law always envisages decisions described as declassification, de-dedication or detachment that permit dedication of the ground to forest to be terminated and for it to be disposed of otherwise. This is also true of laws that have put state forests in the public demesne. The public demesne ceases to apply when the assets which have hitherto benefited from its protecting rules no longer justify them. The state may also sell part of a road or railway no longer used for the purpose and equally so an area of forest. Thus even though the law declares demesne forests inalienable and not subject to prescription, protection is neither absolute nor eternal. There is always some legal means for amputation.

Finally, some African countries have the oddity of a forest demesne that is called "protected" in some legislations, "national" in others, which is not delimited and in which villagers can plant patches of crops. With rising populations and the associated pressure on land, these rights to use of the soil become, as is well known, a factor in deforestation that is giving increasing concern and which attempts are being made to limit by restricting clearance for agricultural purposes.

At the end of the day, in spite of the diversity of types of forest ownership, one always or almost always finds that there is an administrative decision that permits legal clearance. This decision may be in the form of a decree, an order from a ministry, the Director of Forests, or a local authority. The most important thing is that it cannot be taken thoughtlessly. This is the objective of the legal techniques that strengthen the conditions for a decision authorising forest clearance. If these techniques represent a perfecting of texts, their practical effect risks being limited.

<u>The perfecting of legal conditions for forest clearance</u>

The legislator has several means available to prevent thoughtless forest clearance. He may restrict the possibilities for clearance, provide procedures for evaluation of the clearance envisaged, or require compensations.

**Restrictions on the possibilities of clearance**

The restrictions on the possibilities of clearance affect, firstly, land of which the legislator specifies the characteristics.

There are several variants of this technique which can, however, be classified in two types. In the first type, the law prohibits forest clearance in places which it designates in a way that leaves

no room for doubt nor for personal interpretations. For example, river banks for a width of fifteen metres (Guinea-Bissau: art.11.1.c and art.14). In the second type, the law gives a general indication that requires administrative interpretation, "the zones in which watercourses rise" (Mali: art.14.a), or invests the administration with powers to oppose clearance of forests with certain criteria (Central Africa: art.55). In both cases the law leaves a certain margin of discretion to the administration and makes it the judge of inadvisability of forest clearance.

Thus conceived, restrictions on the possibility of forest clearance have already a respectable age in African laws. The novelty lies in texts that add conditions relating to the project for which forest clearance is envisaged. According to Central African law "declassification of state demesne forests shall not take place except for reasons of public economic or social interest, in the absence of other available area" (art.68). The law of the Republic of Benin employs a similar formula which differs only in its reference to "implementation of plans for environmental action and economic and social development" (art.22). Here we have the starting point for an evolution that tightens the criterion of general interest and in specifying the absence of available land could apply a severe brake on deforestation.

**Evaluation procedures**

The idea that it is necessary to evaluate the foreseeable consequences of a forest clearance before deciding on it is a common sense one. It is also implicitly included in the restrictions applying to land that the legislator recommends should not be cleared. Forest law was thus quite prepared to accept the impact study procedure which the great international texts recommend should be adopted following the World Nature Charter of 1982 (Principle 11.c) and up to the recent and disappointing Rio Declarations on development and the environment (principle 17) or on forests (principle 8.h).

In fact one sees that the requirement for an impact study has been introduced into the forest law of Cameroun (art.16), Guinea (art.19), Rwanda (art.57) and Guinea-Bissau (art.21.1). This last is distinguished by only considering the social impact "on the life of the local populations" whereas the others look at the impact on the environment. The best solution is obviously to consider the set of possible impacts. In any event, our list is certainly not exhaustive. The requirement to study the impact before a decision on forest clearance can also be included in environmental legislation. This is the case, for example, in Algeria (law 83-03 of 5 February 1983 on protection of the environment, arts.130 and following). Finally, it is probable that impact study will continue to gain ground as forest legislation is revised.

Another way of evaluating a project, complementary to the previous one, is to ask the population concerned what they think about it. But the public inquiry, which has long appeared in African laws, is rare in the case of forest clearance. From the legislations studied, only one example can be cited, that of Guinea (decree.art.19). This is a pity because, in addition to its intrinsic significance, the public inquiry also gives great significance to impact studies.

A requirement for cost-benefit studies has not yet appeared in the text of laws. The World Nature Charter recommends them (principle 11.b). The Rio Declarations do not mention them. However they have become current practice in a fairly large number of countries, where they do not necessarily come out in favour of environmental protection. It is probable that one of the next revisions of legislation will introduce them into African forest law.

**Compensations**

Compensation may be instituted as a legal condition for forest clearance, with social objectives. The Guinea-Bissau law provides for compensation to the local population for the

disadvantages resulting for deforestation (art.21). In this case there is a payment in lieu of damages. As it may not always be easy to find adequate compensation, such a rule may indirectly play a role in maintaining forest areas, but that is not its object.

More frequently, the compensation is aimed at conserving the forest resources of the country or, what comes to the same thing in Africa, of the state.

One of the first techniques for this purpose has been to impose taxes on deforestation, supposedly to finance equivalent reforestation. This mechanism, which is still the one consecrated by the Guinean law (art.60) supposes effective guarantees that the tax revenues will really cover the cost of reforestation and that this latter is in fact carried out.

It seems safer to require compensation in kind, though this cannot nor should be complete. In effect, complete compensation in kind would mean not only an equivalence in area but also in ecological functions and possibilities of exploitation. In cases where an attempt is made to reach this goal, it is rarely achieved exactly, as the institution of equalization payments in the exchange of lots between two owners bears witness. If the aim is to maintain the country's forest potential, identical compensation is not a solution, since there is no reconstruction of the resource destroyed but only the transfer of a lot from one legal status to another, or from one ownership to another. One must thus admit that the laws that require an equivalence of area are well-founded.

But then there is the question of financing the reforestation of the area, the cost of which, logically, should fall on the beneficiary of the decision to declassify or clear. The Rwandan legislator has responded by requiring that "all clearance must be preceded by afforestation of an equivalent area at the charge of the beneficiary of the permit" (art.77), adding, in the references in the deforestation permit, "location and characteristics such as area and species of the compensatory reforestation carried out" (art.78.8). In the Comoros, a bill under consideration proposes to make the decision to declassify subordinate to an offer of equivalent land accompanied by payment to the Forest Fund of a sum sufficient to cover the cost of its reforestation.

Most frequently, however, the texts of the laws are ambiguous on the exact nature of the compensation and do not take enough precautions to ensure its effectiveness. This is the case, for example, in the law of the Benin Republic which limits itself to stating that "All declassification shall be followed by a compensatory classification of land of a single owner at least equal to that of the land declassified (art.22), or in the Cameroun law according to which "declassification .... can only take place after classification of a forest of the same category and equivalent area in the same ecological zone" (art.28.2). Is the aim therefore to maintain the forest, or the state's forest demesne?

Supposing that these regulations are actually applied, the consequence must be abandonment to deforestation of land not included in the classified state demesne and, over time, to make the latter coincide with the forest area. This is what one assumes, since the Camerounian legislator describes as the demesne forests as "permanent" and prescribes that "they must cover at least 30 percent of the total surface of the national territory" (art.22). This could be a policy for a country in which there is too much forest, the state demesne is large enough and the forestry service substantial enough to ensure conservation.

In any case, let us say so frankly, it seems doubtful whether, in present conditions in African countries, the technical perfection of legal conditions for forest clearance can be applied sufficiently effectively to invert current trends.

## Effectiveness of legal conditions for deforestation

In raising the question of the real effect of legal measures to ensure maintenance of the forests, it is advisable to clarify the intended aim. This is not to criticise the value in themselves of legal techniques introduced or improved by the legislator, but to point out the need for deeper reforms, without which these techniques will not produce the effects expected of them. The reasons to doubt that one can prevent deforestation by stricter regulations or more stringent legal guarantees are based on the difficulties one sees in ensuring compliance by the population and by the administration.

### Compliance with legal conditions for deforestation by the population

It is universally agreed that African farmers and herdsmen play a preponderant role in the retreat of the forests, whether they nibble at them in small bits or occupy enclosures or slowly suffocate them by farming under the trees or by their overexploitation. Thus far, the rules that have been laid down to protect the forests have only had minor effects. Worse, in some countries, Togo and Mali for example, they have incited the inhabitants to start forest fires to express their discontent. There is a sort of common contempt for the state's forest ownership.

Several explanations have been advanced for this situation. The first is the need for land, itself created by population growth combined with the low crop yields which require increased output to be sought by increasing the area cultivated. This is undoubtedly true in densely populated countries like Rwanda, but not in all parts of Africa. In Madagascar, for example, there is no lack of space and yet new space is preferentially sought from the forest. While it is clear that the future of the forest often depends on an improvement in farming techniques, that alone will undoubtedly not be enough.

A second explanation is based on the feeling of having been robbed felt in the rural communities which own forests under customary law when national law declares them state property. It is certain that the question of land rights poisons management of natural resources. But, and this is the third explanation, it sometimes masks a natural tendency of mankind to appropriate what seems to be abandoned. Planting crops on other people's land or taking its produce means incurring social sanctions more certain and more violent than those from the state, an indolent and distant owner of the forests it neglects.

In such a situation of generalised non-obedience, laws have not much effect on behaviour. Beyond a certain threshold of delinquency, it becomes extremely difficult to compel respect for the law, and that because of the costs involved.

It is true that it is possible to organise forest police missions in such a way that the returns exceed the costs. But in this domain the border between rational management of the public service and perverse consequences is a fine one. Some countries have managed to finance a good part of their forest administration, to say nothing of the personnel, from fines. They have fallen into the paradoxical situation of a forest service that lives on violations and has an interest in their continuation.

Another approach to ensure respect of the property consists in making it manifest by creating physical boundaries on the ground and by registration. The laws have long provided for solemn procedures for classifying demesne forests, specifying publicity and registration for the same. They may also provide, but more rarely, for physical delimitation. It should be said, first of all, that these measures do not apply to the "protected" or "national" demesne, the consistency of which is, by hypothesis, residual. This gap is a huge one if one remembers that in countries that practice this distinction classified or demesne forests represent only a small part of the total. Then, and generally,

while it is truly useful to display state ownership by legal procedures and physical indications, that in itself is undoubtedly not sufficient to change attitudes. Once again it is necessary for the facts to follow the law. That is to say, one must see the agents of the state at work in the forest to make the legal ownership actually present. It is more tangible occupation of property that bears witness to ownership than a legal title, even if a landmark or sign proclaim the latter. Now, African forest administrations scarcely have the means to show their presence and work over the immense areas (in relation to their personnel) which they are supposed to manage. The impression of abandonment and with it the invitation to encroachment or appropriation remains unavoidable.

It should be added that respect for the law shown by the population also depends on that shown by the administration.

**Compliance with legal conditions for deforestation by the administration**

An administration or a government will have many reasons for not monitoring compliance with the law by the population or for making exemptions in its decisions. Apart from favouritism and personal interest, there could be a fear of stirring up social tensions, a deliberate development decision, lack of means in terms of manpower, materials, finance etc. Other reasons should be added, first and foremost a not always clear awareness of the advantages derivable from scrupulous compliance with the law.

Now if the administration does not insist or is not in a position to insist on application of the law, there is no legal technique that can withstand that situation.

The restrictions on forest clearance suppose that there is the strength and will to expel law-breakers and to compel restoration of the sites. If such conditions do not exist, the solemn affirmations of the law and the threats it brandishes will serve only to render it ridiculous. Evaluation procedures can easily be distorted, emptied of their sense and reduced to a simple administrative ritual, or else simply forgotten about. For example, there is a clear advance of impact studies in the legal texts, but one doles not know how these are to be made or the methodological rules they should follow. The rules organising the studies have not been issued years after the law has imposed the principle and one can ask how many studies worthy of the name have been effectively carried out. The same applies to compensations, where the principle cannot be followed or produce other than formal effects unless there is strict control of financial and physical equivalence.

The countries in which legal techniques result in effective consequences are not necessarily governed or administered by saints. Their essential advantage lies in the fact that the administrators and rulers operate under the control, or more accurately under some control by the population. Within the latter, there are always some people who, believing that they must defend the forest, from economic interest or conviction, carefully examine the legality of decisions or behaviours to inform the courts of any illegality they think they have uncovered. There is the possibility of a criminal sentence on a complaint by an association for the defence of the environment or the annulment of a decision by the judge of legality which leads to a more or less general compliance with legislative measures.

In Africa up to the present day it does not seem at all possible for the action or inaction of the public power to be censured by the judge. Conflicts have been brought to the political level rather than that of jurisdictional disputes. It seems that this state of things is undergoing an evolution. Furthermore, not so much interest is manifested in defence of the forest outside certain groups of pioneers, for the most part citizens. Undoubtedly the fact that forest ownership is a state monopoly or near monopoly explains the fact that no one cares to watch over it. For the legal techniques to bear

fruit, it is necessary that a sufficient number of people should have an immediate interest in their proper implementation and should have the political and legal means to make themselves heard.

*MANAGEMENT OF THE FORESTS*

"Forest management" may refer to quite different situations depending on whether management of a country's forests as a whole is being considered or the management of each forest separately. In the first case one is on the level of forest policy or at least of its overall application and one thinks of things like national forest inventories or national forest programmes. In the second case, the only one that interests us here, the question is the management of forest stocks, their exploitation and renewal. The trends in laws in relation to forest management in this sense are very uneven. Indicatively, at least in the texts of the laws, there is a development of management guidance instruments but stagnation in the rules on exploitation and reconstitution of the resource.

Development of management guidance instruments

For the point of view of law, management of a forest is guided in the first place by the regime to which its classification subjects it, followed by its management plan; the second must be compatible with the requirements of the first. One can see a development of these instruments in the tendency of forest regimes to diversify and of management plans to generalise.

**Diversification of forest regimes**

Two legislations, those of Algeria (art.41) and of Guinea-Bissau (art.9.2) establish a simple dualism between production and protection regimes. This dualism has raised doubts. It seems, in effect, to create a specialization of each category of forest in specific functions, which does not reflect reality. The protection of the soil and of flora and fauna habitats or any other ecological objective is included in the aims of a production forest. Vice versa, a protection regime does not automatically exclude exploitation. Other legislations describe the rules that create a common forest law and provide for the application of special regimes to certain forests. The diversification relates to both the objectives of these regimes and rules on derogation. Special regimes may also be used for protection against erosion and for conservation of mountain areas (Burundi art.160), for the creation of nature parks or reserves (Guinea art.63) or to conserve indigenous forest flora (Rwanda art.34). In this last case, possibilities for exploitation are subordinated to restocking or regeneration using solely plants belonging to the country's primary flora. The content of special regimes ranges from the obligation to maintain permanent forest cover (clear felling forbidden) to prevention of all human interference (total reserves). It should result in better adaptation to the variety of real situations.

Certain legislations, for example that of Burundi, expressly provide for the possibility of applying special regimes to private forests; others are prudently silent on the question. Given the exceptional character of private forests in Africa and the interest there is in encouraging them, it would be preferable not to impose constraints on their management.

Finally, it should be added that several forest laws (those of the Benin Republic, Burkina Faso and Niger) do not provide for derogations, but this does not exclude the possibility of actions under other laws such as that for the creation of national parks on the basis of an environmental law.

**Generalization of the management plan**

A cursory examination of the legal texts studied is sufficient to discover that almost all adopt a management plan. Some provide it for only classified forests, others extend it to the protected

demesne as a precondition for its exploitation (Mali art.47) or again to forests owned by local "public collectivities" (Mali art.54) and by individuals (Burundi art.65).

It is very difficult to formulate a legal definition of a management plan that gives a clear and immediate vision of this instrument. The legislators who attempt it necessarily produce an abstract and imprecise definition (Central Africa art.14). Others, more prudently, refrain from any definition (Mali art.37; Burundi art.11). The solution, if one wants to avoid transferring the problem to the regulations, consisting in following the definition by an open list of the minimum components of a management plan (Benin Republic art.40; Rwanda art.46).

Without entering into the detail of the management plan, its duration, or the procedures for its approval, there are two essential characteristics that must be mentioned: creation of the management units that it implies, and its legal force.

On the first point, some legislations establish a link between the plans and a division of the forest into management units (Cameroun art.35; Guinea, art.35; Rwanda art.35 & 45). It is obvious that a plan supposes delimitation of the forest area to which it applies, but the creation of units goes further. In the case of stocks open for production, it attracts a silviculture type of management. If one organises the forest demesne into manageable units, one is logically led to designate a manager and provide him with a team to work with and then to keep specific accounts for that unit to discover what it costs and what returns it produces. Step by step, a real unit is created, comparable to a farming unit. It is probable that such an evolution will lead to better management and higher yields.

In relation to the legal force of the plans, the legislations that concern themselves with it do so solely in limiting the possibilities of exploitation to the indications of the plans (Guinea art.27; Rwanda art.65). One understands the legislator's concern not to permit thoughtless felling, but it must also be recognised that not felling the stock at maturity and, a fortiori, not practising clear cutting or thinning, also means practising bad management. In the latter case, output is slowed or reduced, in the former one uselessly prolongs the risk of loss of exploitable material by fire or disease, delays the financial return and thus loses money. In the extreme case, one may find oneself with trees that are not saleable because they grown to a size surpassing the local capacity to handle them. This is the case with stocks of eucalyptus in the Comoros, for example, which were not cut at the right time. Application of a management plan should be required in both senses: not cutting sooner or more than planned, but also cutting when and to the extent planned. We clearly realise that this could be inopportune in practice, For example, if the firewood market is saturated by deadwood, it may be better to defer felling to obtain a better price. Therefore a certain latitude should be left to the person responsible for implementation of the management plan on the timing and volume of the cut.

Another useful improvement to management plans would be to take account of all the potential resources of the forest. For foresters, there is timber and "secondary products" also called "produits menu". Now these secondary products are sometimes of greater economic importance than the timber. This is the case in Madagascar, for example, where forest plants are exported for pharmaceutical purposes. Similarly, hunting can contribute to the budgets of certain forests or to balance them. There is no reason to deprive the forest of revenues it could obtain or to neglect management for that purpose.

The question of the effectiveness of management plans remains. It can be deduced that if one added up those that are in course of execution or even preparation in Africa as a whole the figures obtained would be very modest. Most countries have one or more, often prepared for a project with international assistance, but management plans are far from having entered routine general practice. Certain legislators also give the impression of having mentioned them as a matter of current fashion, without really wanting to force anyone to put them into practice. It must be said that the models of

plans in circulation represent a luxury - in terms of their volume and the amount of work that they require, which is outwith the resources of an impoverished administration. In reality, the plan may easily be a modest and simple document. It is better to keep it to the necessary minimum than to have an all-embracing plan.

To summarise, the management plan has made progress in legal discourse but not yet on the ground. The situation is still less favourable in terms of exploitation and reconstitution of the resource.

Stagnation in conditions for exploitation and reconstitution of the resource

The two questions of exploitation and reconstitution of the resource are linked. In fact, if exploitation does not release sufficient resources, reconstitution of the resource is left to nature and that on condition that there are the means to ensure its protection.

Many publications, in particular those of the World Bank, have emphasized how low has been the fraction of timber revenues returned to the forest. The explanations are many. The system of tariff sales has been blamed, with tariffs not been updated sufficiently frequently; policies of controlling the price of wood to benefit the general public; corruption; fraud by fellers; informal circuits organised under the protection of usage rights or simple theft, etc.

The legal solutions are not numerous and are already present in the texts. In principle, the best market price is obtained by making buyers compete. In other words, sale by auction and call for bids for concessions are the most profitable legal techniques. But their adoption encounters various obstacles.

In the countries of the Sahel, there is some opposition to the principle of sale at the highest price. It is preferred to deliver permits in consideration of payment of a tax. Undoubtedly, the old view of forest products as a gift of God, at the service of those who need them, is not absent from this attitude, since nothing restrains the search for maximum profit in other fields.

In rainforest countries one is a prisoner of the limited number of timber enterprises and the fact that they are predominantly foreign, ready to withdraw from a market if the conditions become less favourable. These enterprises have high costs, for customs duties, infrastructure, sea transport and the great variety of official and unofficial taxes they must pay. To increase the fraction they devote to forest charges, it is necessary to reduce what they pay under other heads.

To these objective causes there is often added the psychology of forest personnel, who are trained to respond to questions but not to put them, nor yet to seek out the best buyers. Advertising a lot of trees that is up for sale or organising a competitive bidding process are much less familiar routines than is the granting of felling permits, often without even seeing the trees. If one wants to increase output and progress to silviculture, old habits will have to be changed.

In the meantime, the lack of finance affects reconstitution of the resource. In wet tropical forests, some legislations impose this task on the felling company, which may not have the necessary skills. But it is astonishing to see how modest are the concrete obligations that the regulations impose in this respect. It is still more astonishing to observe the empirical nature of the regeneration measures that appear in the texts. It appears that the techniques for regeneration of certain species have been mastered, including "okumie". However, apart from maintenance of nurseries and elimination of undesirable species, the laws do not propose much. Perhaps the most effective measure is the guarding of the felling areas and access roads to prevent farmers moving in. In any case, a jurist cannot but be astonished by the feeble state of knowledge of regeneration. Even if the difficulty is

greater than for dry or temperate areas, there is still undoubtedly a gap in the research, itself associated with the lack of funds available.

Thus, in conclusion, the introduction of improved legal techniques in the texts of the laws does produce a concrete effect on the situation in the forests and on the forest economy. This does not mean that legal techniques should be rejected. If they remain inoperative this is not because of their inherent defects but rather because of the context into which they are introduced. This observation of a fixed limit to everything that can be proposed to put a brake on deforestation leads one to think that the situation is one of a blockage from which the only way out is basic reform.

*COMMITMENT TO BASIC REFORM*

The necessity for basic reform has gained acceptance in circles concerned about the future of natural resources in Africa, independently of the ideas that African political movements may advance and quite externally to them. It is at the meeting point of several currents of thought.

First of all, there has been the halt to village tree-planting. The lack of interest in this has been attributed to the authoritarian character of operations, steered from outside with the assistance of state agents, in short, imposed on the villagers.

Then there has been the search for better protection of nature reserves and national parks. It has been obvious that there were not the means to ensure sufficient police surveillance to prevent encroachments, grazing and poaching within their boundaries. Although the last two of these activities were most frequently blamed on intruders from neighbouring countries, the attitude of riverain populations was decisive, if only because of their complicity with the intruders. Starting from these observations, it came to be thought that it was necessary to interest the riverain population in the institution of the park or reserve to obtain their collaboration in the preservation of nature. The border area, in this view, was no longer only the place to which restrictions applying inside the area proper were extended, it also became the place of privileges granted to the riverain population for utilization of natural resources and access to the social advantages that the presence of the park or reserve could procure. The idea was always to make the border area a sort of buffer zone, but turning potential aggressors into allies.

For parks and reserves, the ideas have evolved further. At this time the UICN is proposing legislation to the Guinea-Bissau authorities that would reserve all possibilities of economic exploitation to the inhabitants of the parks and give them a share equal to that of nature-protection technicians in managing the parks. It is thought that nature is in the state to which the inhabitants have brought it and that the dangers come rather from outside intervention (in the case in question, from tourism enterprises, fishing and the possible granting of land rights). In maintaining the authority of local communities over their territories, including strict protection zones, one has a chance of preserving nature. Perhaps there are illusions about the attitude of the local people. In the age of radio and television there is a great risk of their preferring immediate overturning of the technique to the wisdom of durable development.

It is obvious that this sort of concept transfers naturally to the forests, even when the latter are not included in a national park. There is also what the Rio Declaration has to say on forests when it recommends allowing the inhabitants of forests "to be economically interested in exploitation of the forests, to undertake profitable activities, ... to retain ... their social organization ... especially thanks to land right regimes that promote an ecologically viable management of the forests" (principle 5.a). One finds here an echo of Chico Mendes' struggle, demonstrating the geographical amplitude of a movement that extends beyond Africa.

One can see a link with the ideas on management by the locals that have gained a certain audience, especially among NGOs working in the Sahel. Management by the locals has raised reservations in political circles, but the questions to which it proposes an answer and the guidelines it indicates remain current.

Finally, the purely practical and material consideration of forest interests also argues for a profound reform of the system of management of African forests. One cannot but be struck by the disproportion between the vastness of the territories to be administered and the number of agents available for the task.

One writer (Alan Thein Durning in L'etat de la planete 1994, p.42) quotes 800 agents for 100 million hectares in Zaire, the same number for 16 million hectares in Cameroun. According to other sources, Central Africa has 300 agents for 3.5 million hectares. Without knowing how accurate these figures are, they certainly express credible orders of magnitude for a phenomenon known to all. It must also be added that, as is well known, some of these agents are stuck to their desks and the working conditions of the rest, pay and vehicles included, are far from encouraging. How can they patrol the forests, produce the many permits provided for in the legal texts, ascertain infringements and make the trees grow straight?

African states have created forest demesnes for which they lack the means to enforce respect, still less to manage. It serves no purpose to point out that these demesnes are the legacy of colonial administrations that themselves did not employ any great number of staff. Many things have changed since. It would be a delusion to wait for better days "after structural adjustment" to create forest services that are equal to their tasks.

Putting an end to the state monopoly of forests and diversifying their management seems to be imperative for the very survival of the forests. In any case it is the direction that is being taken. And that does not mean that the forest services should be neglected. First, First, diversifying management does not mean ending management by government agency. Then, the forest services must be equipped to follow the activities of other managers and make them produce the effects desired. The basic reforms that one wants to see thus aim at diversification of management on the one hand and adaptation of governmental forest institutions on the other.

## *DIVERSIFICATION OF FOREST MANAGEMENT*

It is the customary communities that have been given most space in studies and the new legal texts, but there is no real reason to stop at this possibility alone. In diversifying the management of the forests, one first aims to improve their conservation. It is presumed that, if the rural population has an interest therein, depredations will decrease and surveillance increase. However that is not sufficient. To satisfy Africa's needs twenty years from now, when the population will be approximately double that of today, it will be necessary to ensure higher forest production from a smaller area than the current one. In addition, it is difficult to see why no efforts are being made to increase wood exports, nor yet those of processing industries for international or African markets. It is therefore necessary to attract to the cause of the forest not only those who could concern themselves with its conservation and balanced exploitation but also those who will be able to promote active silviculture. In other words, the opportunities for management must be opened up and leave room for both collectivities and the private sector.

### Management entrusted to collectivities

Dualism of local institutions is, as is well known, the principle in Africa. Only a few countries have escaped it by historical accident: Cape Verde, the Comoros and Rwanda. Elsewhere

there is a more or less easy co-existence of the so-called local, territorial or decentralised collectivities, and the local communities whose authorities draw their legitimacy from custom.

The forest law texts often offer the possibility of classifying forests in the demesne of local collectivities, without excluding those at the top of the hierarchy or at some intermediate level. They refer to forests "belonging to 'moral persons' under public law" (Burkina Faso art.276) or to the "forest demesne of decentralised territorial collectivities" (Mali art.51 & following). Theoretically, it would therefore be legal to transfer state forests to the regions, provinces, districts etc. There might be a solution there for provision of services, but the bodies in question have no particular qualifications for forest management and they are too far removed from the population. We would not stop there and we would stick to the basic organizations, the commune and the village. As can easily be imagined, the creation of forests for the benefit of one or the other cannot take place without raising serious practical problems. Also, it would be necessary to envisage a legal framework that would provide for resolution of the conflicts and difficulties that will inevitably arise and for a minimum of assistance.

**Communal or village management**

Most of the legal texts have for long recognised the possibility of communes owning a forest property. Some of them make specific provisions on the matter (Cameroun arts. 30 & 33; Burundi arts.46 and following; Rwanda arts. 51 and 60). Others take a wider view of the forest properties of territorial collectivities, including communes.

The origin of this ownership, when it is specified, lies in transfer from the state demesne, with a classification in the name of the commune. This act is provided for on the initiative of the state alone or on the initiative of the commune that will be "planted". In law, a commune could plant on the land of which it is the registered owner, but this is certainly an academic hypothesis. The commune will plant on the "national" or "protected" forest demesne and under the control of the state. The Senegalese law (arts. L5 and L6) envisages that the state will grant national demesne forests to local collectivities. As this grant seems to be for an unlimited duration, it is not really distinguishable from a transfer of ownership.

Only the most recent laws open the possibility of forest management to villages, and they do so in different ways. In Guinea-Bissau, the law (art.22-24) establishes the principle of attribution to villages of all forests to which title has not been registered under land rights law and are not classified in the state forest demesne. This, saving for errors of interpretation, seems to be an attribution of ownership.

The other legal texts studied restrict themselves to a simple delegation of management based on a contract deed. The Cameroun law thus provides for conventions ".. for the purpose of the taking charge of the management of forest resources by village communities that manifest an interest..." (art.37). In the Comoros, concessions to the villages are provided for. The most developed legal text is undoubtedly that of the bill on "local community management of renewable resources" presented this year to the Madagascar legislature. It establishes a mechanism for a contract between state and village or "Fokolona" under Malagasy customary law.

Sometimes the legislator does not mention village communities directly by refers more generally to "third parties". For example in Guinea "The exploitation of portions of the state forest demesne may be entrusted to third parties under forest management contracts" (art.29).

Finally, the legislator may remit to communes or local collectivities the constitution of village forests and may allow them to concede their forest demesne to "third parties" (Guinea art.39; Senegal

art. L7). In Mali there is the addition that "this concession shall be granted with priority to riverain organizations...". The expression is undoubtedly intended to mean villages and bears witness to a certain embarrassment at frank acceptance of the constitution of village forests.

These different approaches merit discussion. That the communes receive a forest property and the villages a simple concession is not the most important aspect. If the concession is renewable without limit it confers rights as certain as those of an ownership that the state can always revoke. In neither case can the manager dispose freely of the forest. It remains under the technical control of the forest service, be it for the tutelage bias that runs through the legal texts, be it through the contract that is signed. The real problem is to know first, whether the commune forest is a solution appropriate to the need for diversification of forest management; second, whether the commune represents the best channel for creation of village forests.

To answer these questions one must begin by what the commune and the village represent, even though this is something everyone knows.

The commune is an institution of European conception imposed on African society. The village is a product of African customary law and for the great majority of rural Africans it is the only community to which they have a sense of belonging and which regulates their rights and their duties. It is true that the authority of the village does not have the same force everywhere and that it is tending to decline, in general under the influence of economic changes and especially close to the large cities. Nevertheless, the village is an omnipresent entity in the rural world, whereas the commune is often nothing but a legal category devoid of concrete applications. If one made a list of the communes effectively created and properly functioning outside the capitals and large towns, the list would not be a long one.

It must be added that projects for the creation of communes naturally tend to restrict their number and to make them very large, covering the territory of several villages. Overly extensive, these communes, assuming that they actually created in fact, will have great difficulty in being accepted by the villagers. Like the regions and provinces, they will be bodies foreign to their world. In brief, for a long time to come the village will remain the real basic community, save for those countries where the commune has replaced it legally and sociologically.

From this starting point it does not seem illogical to think that the commune is not the ideal replacement for the state in interesting country-dwellers in conservation of the forests. Some legislations give it a relay role in the constitution of village forests, the efficacy of which will depend on the local situation. Where the commune is functioning properly, it might seem justifiable to give it a mission to monitor land management. Again, one has to assume that the local administrative personnel are impartial in their decisions, and this is not self-evident. But when the legislator has recourse to this means when there are no rural communes in the country, one has to ask oneself if there has not been a desire to pay lip service to a new concept without making any commitment to anything. One may suspect that the delegation of the question of community forests to non-existent communes or distant collectivities is a subterfuge to gain time and free the state from responsibility.

Some people argue from the absence of recognition of village institutions in the written law that they should not be permitted to manage forests. Since they are not legally recognised "moral persons" the state cannot make contracts with them. The apparent logic of this argument does not stand up to examination. It is always possible to require the villagers to form a forest association or grouping that satisfies the requirements of the written law. By the way, we would point out that French law permits identification in a "section of a commune" of a forest or portion of a forest dedicated to a hamlet without a "moral personality" separate from that of the commune. Then again, there is nothing to prevent recognition of the legal personality of villages, as is done in the Malagasy

bill (art.3 "The Fokolona constitutes the basic rural community .... the Fokolona is endowed with a 'moral personality.'..")

It is obvious that there is no interest in dealing directly with the villages when these are practically the same as the communes, as in Rwanda. The communes must not be automatically excluded from the process when they are coterminous with the social reality of the village. In fact, in such a situation, which is the most difficult one, there is no solution on principle. Everything depends on local power relationships and on a correct evaluation of these by the legislator. For example, the Malagasy bill states that "the rural commune to which it is attached agrees with the state ..... to all the act of transfer of management to the Fokolona." (art.7). The commune is associated with the examination of applications for transfer (art.14). Mayors are entrusted with conciliation missions to settle possible disputes (art.26).

No legislation has been imprudent enough to organise an immediate massive and uniform transfer of forest management to the villages or communes. The experience is new. No one can predict what the result will be. An effort is therefore required not only to ensure a controlled rhythm but also to contrive the conditions for its success.

**Conditions for transfer to management by collectivities**

Transfer of management pose many problems, much more difficult ones in the case of villages than in that of communes. For these latter, the uniform simplicity of their organization and the clarity of their geographical limits should simplify the problems which should in any case be resolved within the general framework of powers of tutelage. The situation is not the same for the villages. In the absence of experience, one is forced to imagine the difficulties that might arise, without being certain of having guarded against all the eventualities that might arise in practice. The legislators who have developed the legal framework for transfers have worked in two directions: that of putting the management transferred in place, and that of controlling it.

The putting in place of the transferred management leads to asking oneself about the ability of the villages to manage the forests transferred to them, about conflicts between villages from which the forests are likely to suffer and about the approach adopted in management. All the legislations put the villages in the position of applicants and reserve to the administration the right to reject applicants without the necessary minimum qualifications. The Madagascar bill provides for an inquiry into the application and states clearly that it must among other things "make it possible to evaluate the management capability" of the applicant Fokolona" (art.15). In the same direction, the Comoros forest bill states "In order to obtain the concession, the village concerned must form a forest group such that it can appoint a manager, a treasurer and a team to work in the forest. The Director of Forests may refuse to grant a concession to a village if the group fails to offer the minimum guarantee of good management." (art.25 1).

To prevent conflicts between villages, the Comoros text contents itself with restricting the possibilities for concessions to forest units situated "in the immediate proximity" of the village (art.24). The Madagascar bill proposes to "verify the situation of the resources in relation to the territory of the community" at the time of the inquiry into the application (art.15). In addition, it provides possibilities for conciliation and arbitration (by the mayor of the commune to which the village is attached before recourse to the courts (art.26).

The guidelines for management are naturally expressed in the contract documents for the transfer of management. The legal texts add to the contract or concession a "list of obligations" (Madagascar art.19) or "a simple management plan" (Cameroun art.37) or a "management plan" (Comoros arts.17A 1; Guinea dec. art.29). The important thing is that these documents are not just

imposed on the village, but negotiated. The Cameroun law states that they are established "with diligence" of the interested parties" (art.37) and the Comoros text "by common accord between the parties" (art.18). Whatever their name, these documents must set out the objectives which the village feels it can attain and which are really within its capacity. They must also respect its managerial autonomy, without which there is no real transfer of responsibility. In implementing the forest policy of the country, the villages are partners with the forest service, not its auxiliaries.

Control of the management is part of the same problem of the difficult balance that must be maintained between managerial autonomy and the results required. The Comoros text provides for designation of a "controlling agent" who "once a year, after inspection of the state of the forest and evaluation of its possibilities ... will deliver en bloc and free of charge the authorizations for felling and exploitation" (art.20). In any case, the principle of control is implicitly postulated by the principle of contract. It may be that the legal text says nothing of how it will be exercised (Madagascar) or evokes it in a very general manner (Cameroun "under the technical control of the administrations charged with the forests" art.38 2). The intention of the Comoros measure cited is to limit the control and give it an effective character.

In the event of bad management, the range of possible sanctions is not very wide. Compulsory execution or provisional suspension may be written into the law (Guinea decree art.30) but one necessarily arrives at the end of the concession. In the Comoros system, this is renewable indefinitely by right, save for withdrawal. Manifestly more distrustful, the Madagascar text establishes the transfer of management for a trial period of three years, after which the manager can obtain renewals for periods of five years "if it has correctly carried out its obligations" (art.20). Could the prospect of renewal being refused be such as to discourage the villagers from investing their work in the forest? In reality, the fact cannot be concealed that once village management is in place it will be politically very difficult to take back the reins. Undoubtedly withdrawal or refusal of renewal will be employed more as negotiating postures than as true penalties.

Putting in place of village management requires a certain amount of help, as does its satisfactory functioning, and this is envisaged differently in the various texts. The Cameroun law provides for free technical assistance from the forest service (art.37). The Madagascar bill institutes "agreed environmental mediators" who will assist the Fokolona free of charge to prepare its application. It could subsequently obtain their advice, this time paying for it "for preparation of a suitable system of management responding to the requirements of the "list of obligations" (art.25). The Comoro text envisages "agreed forest technicians" who can "lend their services for execution of a specific task" or "ensure the technical management of conceded forest units" (art.43). In African countries there are often holders of forestry diplomas who, for one reason or another, have not been recruited by the forestry service or have left it. It would be desirable to use their abilities and develop forest consultancy as an independent profession. Villages or other managers would gain technical assistance which they could pay for, if necessary forming a group to do so. The forest would gain from more professionals in its service and the administration from a lightening of its tasks.

Before leaving these questions, mention must be made of a rather unhappy attempt in Morocco. To interest its rural communes in conservation of demesne forests without handing management over to them, the legislator in that country (Dahir of 1976) had the idea of giving them the revenues from felling within their boundaries on condition that they invested 30 percent of the proceeds in the forests. The result was that the communes did not make the investments envisaged, forest funds were deprived of resources and no interest in the forests was manifested. The moral from this experience seems to be that it is better not to do things by halves and to make the communes that wish to be so entirely responsible for management. Senegal adopted a similar measure in 1993 (art. L5). Perhaps its implementation will lead to a modification of this position.

In Europe, the communes represent an important category of proprietors, owning a large part of the total forest area, from which they obtain a large output with the assistance and under the control of national forest services. But this is the result of centuries of evolution and many conflicts. One must not set over-ambitious targets for African villages and communes that are starting from practically nothing. In the short term at least, private individuals or private sector companies are better equipped to promote modern forestry.

**Management entrusted to the private sector**

We know that in Africa there are very few forests managed by the private sector, whether by individuals or companies. The development of this form of management calls for changes to the basis of private sector intervention and still more to the conditions for it.

**The legal basis for private forest management**

Private sector companies or individuals may appear as forest owners or as concession holders. Private forest ownership is explicitly recognised in the majority of forest legislations, though this is not a necessary condition for is legal existence. It is sufficient for the constitution or basic law to guarantee the right to own land and the freedom to dispose of it. The owner of the soil is owner of what is on it and therefore of the trees planted on it or which have grown there spontaneously. When the forest law intervenes, it is most often to restrain the freedom of the owner in subjecting clearance or cutting to administrative authorization. However, it is known that this situation is very rare in Africa. First of all, land rights legislation attributes ownership of the land to the state in the socialist countries and in Zaire. Outside the countries that have experienced hard-core marxism, the nationalization of property has been largely ignored in practice. In spirit it has not been distinguished from the old colonial laws that restricted land rights to the owners of titles registered in written procedures. Now, nearly a century after the introduction of this regime into many countries, registered titles cover only a very small part of national territories. In the towns it is the exception, in the rural areas it is insignificant.

One way of recognising ownership, restricted to the trees and not extending to the soil, has been tried in Togo and more recently in Senegal. "if", says the Senegal Code (art.1) "forest formations have been duly planted on the state demesne ... they are the property of the 'private persons', physical or legal, that have created them, with the exclusion of all appropriation of the national demesne." This solution, which returns to the old traditions of land rights, leads one to ask the question, "Would it not be simpler to register the land to the planter and avoid dismemberment of ownership, a frequent source of conflict?"

The transfer by contract of management of a public forest to a private sector person does not pose any special legal problem, and in any case much less so than with villages. With the exception of Cameroun, the legal texts that open possibilities for transferred management do so in general terms, for "third parties" (Guinea art.75) or "any physical or legal person offering the necessary guarantees" (Comoros art.16). The contract mechanism is simple. The state guarantees free enjoyment of the forest unit and disposal of its products. The other contracting party undertakes to implement an agreed management plan, in principle without being able to delegate the rights and obligations of the contract. The contract is renewable so long as the contracting party desires and performs its obligations, which gives it the duration necessary for the enterprise.

The specific difficulties for this type of transfer could arise from the villages or from the forest covered by the contract.

In some countries it is thought that the villages (or communes) will not admit of concessions to individuals on land important to their authority. In the Comoros, the solution has been to permit sub-negotiation in the case of villages (art.25 2). Morocco provides a good example of the interest of this possibility. The country had a paper industry, obliged to import its raw material, which wanted to obtain a concession to produce the wood it needed. Apparently this project would contribute usefully to adding value to the forest, to job creation and to the balance of trade, but it was feared that the communes would block it and create political conflicts on the grounds that it created a restriction on the rights to use the demesne forests concerned, rights which they administered. Undoubtedly an interest in the concession revenues would have made them more conciliatory.

The forest granted in concession poses problems if it desired to offer the concessionee land to reforest. The concessionee is then obliged to finance the reforestation, the thinning and protection for many years before its investments start to bear fruit. If one adds the hazards inherent in forestry (tree deaths, fires, disease), the concession on condition of reforestation may be a risk it is better to avoid. Nevertheless, from the point of view of public interest it has the advantage of accelerating reforestation at reduced cost. One possibility for making it economically more healthy is to counterbalance the financial handicap by grants paid in instalments after performance of agreed stages of the work. With reservations on verification, this technique, proposed in the Comoros (art.35) must be less costly than reforestation by the administration.

If a legal framework exists for private forest management or if one can be easily introduced into the law, it nevertheless remains restricted to certain very rare applications and, for the present, without making a significant contribution to forest economies. For more than one reason it would be a pity not to encourage its development, though reserving the case of the "noble" trees of the rainforests.

At first sight, the legal texts that regulate exploitation concessions are very close to those that apply to management concessions. Specifically, they oblige the concessionees to stay in the defined zones to exploit the agreed volumes and charge them with the task of reconstituting the resource. Even if this last obligation is flouted, the relationship with the management contracts is evident. As has been shown by G.Buttoud (in "Les bois africains a l'épreuve des marchés mondiaux", ENGREF, Nancy 1991), the firms in the sector have converted themselves, from the simple exporters of logs which they were originally, to local production of sawn wood and veneers under the pressure of African industrialization policies. Why, then, should they not add silviculture to their activities? The answer is based on the way the more valuable species are scattered and the extent of the reforestation areas. It would be different if silvicultural techniques allowed the species exploited to be concentrated on manageable areas, but undoubtedly there is a reason why they are widely scattered in nature.

Apart from this specific type of production, one does not see anything to hinder private silviculture in the absence of legal and economic constraints. Nothing would justify not improving the conditions for it in an attempt to make it more attractive.

**Conditions for private forest management**

Improving the conditions for private forest management implies, in the first place, removing the counter-incentives frequently present in the law and then introducing incentives.

It is curious to see legislators in deforested countries multiplying the constraints imposed on private forests at a time when they have few or none.

Candidates for silviculture are warned that:

- They must have a management plan approved by the forestry administration (Burundi art.65; Cameroun art.39.1; Senegal art.11).

- They cannot cut their trees without authorization from the administration (Senegal art. L12) or, what comes to the same thing, that they must implement the plan under the technical control of the administration (Cameroun art.39.3).

- If, for one reason or another, they want to use their land for other purposes, they must apply for permission to the administration (Burundi art.79 to 83).

- If they disregard the tutelage of the forest administration, they are liable to fines or imprisonment (Burundi arts. 68 to 72; Cameroun art.154; Senegal art.L43).

The Camerounian legislator warns them that if by chance trees grow spontaneously on their land, their produce "belongs to the state". However it adds, generously, that "individuals enjoy a right of pre-emption in the event of alienation of all the natural products comprised in their forests" (art.39. 4&5).

It is not surprising that with such legislation nobody risks growing trees. One asks oneself if the authors deliberately framed them to discourage people from undertaking silviculture or if they drifted into surrealism inadvertently. In the case of the Burundi law the answer is simple: its author gave no thought to it at all, it is copied word for word from the French Forest Code.

Certainly, private foresters in Europe have been subjected to many constraints, without their profession being affected. But at the same time they have been granted many financial and fiscal advantages that it is impossible to grant to their African counterparts. And the one largely counterbalances the other.

In Africa, if it is nevertheless judged useful to have private forests, the only solution, for the present, is to release them from all shackles other than those of freely negotiated contracts (Comoros art.32). It should be added, in passing, that the same goes for the restrictions it has been attempted to impose on farmers with "protected trees". The result is that are less and less of these trees in the fields and that most of those are ancient, witnesses of a past epoch.

If we now turn to look at incentives, it is easy to see that there is very little choice available.

As far as financial incentives are concerned, rural Africans in general pay no taxes and therefore the tax relief route seems closed (the Benin Republic law, art.61, nevertheless provides that "exploitation of the products ... is exonerated from all exploitation taxes"). There have sometimes been dreams of granting privileges to savings invested in forests, but this idea, at least as far as we know, has not yet been sufficiently explored. There remain low cost loans and grants. Both of these suppose the existence of a forest fund or a soft loan mechanism. While forest funds are tending to become general, it is rare to find laws that define precisely what they can be used to finance and still rarer to find laws that include aid to private forests therein. The Rwanda law, for example envisages loans "to the profit of private persons" but restricts grants to the communes (art.10). However the administration of grants is often easier and less costly than that of loans and one can match them to guarantees of equally effective results.

The making available of forest land for delegated management represents another form of incentive, especially if it is coupled with access to financial incentives. One could therefore go much

further in certain countries and envisage attribution of registered property rights in return for forest improvement in the protected or national demesne, which supposes a development of land rights legislation. In Latin America (Operation Amazon in Brazil) and in Asia, governments that want to encourage operations of "conversion of forest soils" promise ownership of the land to those who clear it. It is a pity that, world-wide, this technique is more frequently used against, rather than in favour of, the forest.

Whether the private forester is installed on his own or on demesne land, he must still work to make his activity economically competitive. We know that it is difficult for the products of a managed forest to compete with those plundered form state forests that take "informal" routes to the market. The solution to this problem passes, in principle, through more effective forest policing, applied particularly at the places where forest products are converted or sold. It might also be sought in a system of taxation, which is in any case needed to feed a forest fund.

Expenditure from this last ought to be directed with priority for the financing of revenue-producing actions. But even if this rule is followed strictly, the fund will never recover all its expenses and its capital will be eroded more or less rapidly. The inevitable deficit must therefore be counterbalanced by revenues from taxation. This will always bear on the end user. The problem is simply one of deciding on which link in the economic chain to perform the collection. The desire on the one hand to protect the silviculturist, less able to pass on the tax than other economic actors, and the desire to facilitate collection on the other, lead to taxation of the enterprises that in one way or another process forest products.

It is also possible to establish a system in which consumers of forest products pay a contribution (through processors) to a fund which itself finances producers (silviculturalists). The sale of produce plundered from natural forests (to the extent that it escapes confiscation, naturally) is taxed like that of cultivated forests, but the money collected goes to silviculture alone. If the transfer is sufficient, it allows the silviculturialist to sell at lower prices reducing the advantage enjoyed by plundered products. With such taxes directed to financing of cultivated forests, there could also be an incentive for industrial consumers of timber to create the plantations necessary to supply them, either separately or jointly.

As has already been pointed out, diversification of forest management does not by any means signify planned disappearance of the administration, but an adaptation of governmental forest institutions to new roles.

## *ADAPTATION OF FOREST INSTITUTIONS*

For the moment, diversification of forest management does not occupy more than a modest place in the legal texts. It inspires measures planned rather than laws already promulgated. In a word, it has not yet truly passed from discussion into law. Supposing that this barrier is overcome, it will require a more complex orientation of management to which the forest services will have to adapt.

### Orientation of forest management

If the management of forests is put into various hands, it is in the hope of obtaining better results. It is not a question of disengagement by the state, but of a multiplication of means to achieve more ambitious objectives in forest conservation and timber production. The state cannot be uninterested in what each operator does in the space allocated to it. It is necessary to orient the initiatives of each and all for them to converge in the direction that will be defined, or in other words, to have a forest policy. This presupposes instruments for conception on the one hand, for implementation on the other.

**Instruments of conception**

The conception of forest guidelines is expressed in a national forest plan or programme which can be defined as the search, over the course of a stated period, for a balance between economic, social and ecological requirements on the one hand and the state of the forest stocks on the other. Its usefulness depends most of all on the harmony it achieves between the various factors of forest development. If, for example, it sets an overall rhythm for reforestation of x hectares/year, one knows how many jobs will have to be created to manage the plantations and one can provide for training of the corresponding personnel, one knows when the timber will come on the market and what types of enterprise could purchase it etc. One of the fundamentals of a forestry plan is obviously knowledge of the present state of the resource, which is the objective of the national forest inventory. Finally, one must pay attention to implementation and to the making of any adjustments to the national forestry plan through evaluations during the course of execution. Some legislations do not provide for this last, which is, however, practised in various administrations in the form of self-evaluation (holding of biennial forestry conferences). In fact, the forestry plan appears only in the laws of Guinea (art.6), Guinea-Bissau (art.4) and Rwanda (art.2). The last two also establish a national forest inventory (art.25 for Rwanda). The first adds regional plans to the national plan.

**Means of execution**

The minister responsible for implementation of national guidelines often has hierarchical power over forest agents and tutelary powers in relation to services organised in government administrations.

The situation is different when the managers are communes, villages, or the private sector. Certainly, their activities are written into the framework regulations and the contracts delegating management. Certainly, the communes are subjected to tutelage. But these means ensure only a minimum implementation of national guidelines, apart from the fact that they do not apply to private owners.

To guide these autonomous actors in forest management toward objectives beyond a certain level, it would seem necessary, at the present time, to motivate them through financial advantages. This is, in any case, the procedure currently favoured in government, both internally and in international relations. In the realm of forest law, this translates into loans and grants given according to a programme of priorities and in expectation of specific results. There is a powerful factor there for the development of silviculture, which supposes the setting up of forest funds conceived for that purpose. The objection based on the condition of African national finances is not insurmountable. With international aid to ensure initial operation, these funds can, as we have seen, be resupplied and continue without time limits, if correctly managed. One could also ask whether the hesitation shown by international aid towards investments of this sort is not attributable more to the requirement for long term technical assistance than to the volume of financing required.

**Organization of government forestry services**

The reforms in question imply adaptation of the forestry services to new missions and a different type of work from their traditional one. If the police will not disappear, the agents will have to redeploy their technical skills and engage in both negotiation and the exercise of a para-military type of authority. Making these services perform better raises questions of both their organization and the conditions for their personnel.

**Organization of the services**

So long as a forests administration is a single entity, it does not pose problems of inter-departmental relations, or more accurately, these problems do not appear on the legal scene. It is when it is segmented that more evident difficulties arise. This is the case when a distinction is made between a central administration and a number of implementation agencies. It is still more the case when local agents are integrated into local rural development structures and subordinated to locally responsible authorities of the general administration. The experience of African countries with these two types of organization has not always been happy. Forest funds could also engender unhealthy situations.

In principle, a fund has no need of a legal personality; the best thing is for it to have independent accounting. Thus defined, a fund consists of defined state receipts, legally dedicated to defined state expenditure. This is a simple derogation to the budgetary rules of unity and yearly decision-making, a personalised appendix to the general state budget. Certainly it is necessary for there to be designated organs to ensure its functioning, if possible under a law. However this does not mean that it must be made a legal person. A fund needs a manager and a collegiate body to take its decisions. The agents of the forest administration can perform these functions as attributes of their job, with or without supplementary remuneration. However, if administration is confined to the forest department, the fund risks being seen as a "black box" which they control. It is preferable to widen the membership of the collegiate body for this reason and also for others, without creating a majority of outside directors. The last would create a risk of unfocussed use of funds. Whatever the form of the regulations governing it, a fund has every chance of becoming the most important decision-making centre, since it controls a substantial part of forestry funds. To prevent malfunctioning and tensions, the fund's management bodies must, first, participate in decisions that could result in expenditure, from the national forest plan to delegation of management or management plans, and second, be balanced in their composition with foresters not in a minority.

**Working conditions for forestry personnel**

There are many things to be said on the improvements that could be made to the conditions in which forestry personnel work, such as personal history documentation, organization of the work on the ground and the formation of teams responsible for management units. These are chiefly questions of management science, but they are not unconnected with the law. We shall limit ourselves here to the first. Several legislations provide in their penal regulations for remittance to the agents of some of the revenues from fines which they are included among their forest policing responsibilities. Perversion of this usage has given rise to serious problems in certain countries. Why should one limit oneself to stimulating the zeal of the agents only in the policing area? It should also be possible to find the means to reward sustained silvicultural activity. Clearly one must avoid formulas that would encourage agents to force exploitation. It is also true that forest revenues are in principle the fruit of work by several generations of foresters. But it should be possible to evaluate the quality of an agent's work, develop evaluation systems and on that basis grant the agent some interest in the overall annual results from the forest. If the work on the land, that is to say the work of the producers, were better rewarded, less difficulties would arise and there would be more application in both care of the trees and in relations with non-administration managers.

*FOREST LEGAL TEXTS CITED*

**Algeria**
Law 84-12 of 23 June 1984 with the general forest law

**Benin Republic**
Law 93-009 of 2 July 1993 with the forest law of the Benin Republic

**Burkina Faso**
Kiti NoAn VIII-0328 Ter/FP/PLAN-COOP of 4 June 1991 with implementation of agricultural and land rights reorganization in Burkina Faso

**Burundi**
Law 1/02 of 25 March 1989 with the forest law

**Cameroun**
Law 94/01 of 20 January 1994 with forest, fauna and fishing law

**Central Africa**
Law 94/01 of 9 June 1990 with the Central African forest law

**Comoros**
1995 forestry bill

**Guinea**
Ordinance 081/PRG//SGG/89 of 20 December 1989 with the forest law

**Guinea-Bissau**
Decree Law 4-A/91 of 29 October 1991 approving forest law

**Madagascar**
Bill on local community management of renewable natural resources

**Mali**
Bill of 1994 establishing conditions for management of forest resources

**Niger**
Ordinance 93-015 of 2 March 1993 fixing guiding principles for the rural code

**Rwanda**
Law 47/1988 of 5 December 1988 on organization of the forest regime

**Senegal**
Law 93.06 of 4 February 1993 with the forest law.

## *EVOLUTIONS RECENTES DES LEGISLATIONS FORESTIERES EN AFRIQUE*

par **Christian du Saussay**, Consultant FAO, 46 Bd. de Cimiez, 06000 Nice, France

### *INTRODUCTION*

Il arrive qu'un événement ou des idées marquent une date dans l'évolution du droit et indiquent du même coup ce que l'on doit considérer comme récent. Mais l'on ne voit pas apparaître dans la succession des révisions et des publications des textes forestiers de rupture qui identifierait les évolutions récentes. Force est donc de s'en tenir à un critère chronologique fixé intuitivement.

Il nous a semblé que la loi rwandaise de 1988 tranchait sur ses devancières et apportait une certaine nouveauté dans le droit forestier africain. Nous l'avons retenue comme la plus ancienne d'une série qui va jusqu'en 1994 avec la promulgation de la loi camerounaise. Comme les orientations nouvelles s'expriment souvent avec plus de liberté dans les projets de loi que dans les lois elles-mêmes, on a jugé utile d'inclure ceux des Comores, du Mali (textes approuvés depuis lors) et de Madagascar, dont on avait la version finale. Il est tout à fait probable que nous n'aurons pas eu connaissance de tous les textes répondant au critère choisi. C'est donc sur un échantillon d'une douzaine de textes que l'on a recherché les dispositions témoignant d'une évolution du droit.

Encore fallait-il, sous peine d'aboutir à un fastidieux inventaire, ordonner la recherche en fonction des problèmes actuels. S'agissant de l'Afrique, ce sont essentiellement ceux que posent la déforestation et la valorisation des forêts. Cet exercice conduit vite à distinguer deux types de mesures. Le premier relève de la simple technique juridique. Nous entendons par là des mesures ponctuelles, qui s'insèrent dans un ordre juridique préétabli sans le remettre en cause, pour en améliorer le fonctionnement ou l'adapter à des changements mineurs. Le second peut être qualifié de réforme de fond en ce qu'il vise précisément la modification de l'ordre juridique, en l'occurrence le monopole de l'Etat sur la gestion des forêts.

Les évolutions récentes des législations forestières se manifestent sur les deux plans. D'une part, on assiste à une progression des techniques juridiques. D'autre part, on voit se dessiner un engagement dans des réformes de fond.

### *LA PROGRESSION DES TECHNIQUES JURIDIQUES*

La progression des techniques juridiques dans les textes africains récents se manifeste essentiellement pour faire face à la nécessité d'enrayer le recul des forêts, d'une part, et d'améliorer les conditions de leur gestion, d'autre part.

Dans la pratique forestière et pour le langage commun, ces deux objets n'en font qu'un. La forêt c'est tout à la fois les arbres et le terrain qui les porte. Mais le droit est obligé de les considérer séparément. Il doit d'abord prévoir les moyens garantissant l'affectation à la forêt d'un minimum de sols. Ensuite, il doit tracer le cadre de la gestion des peuplements à la fois pour sauvegarder les intérêts écologiques et pour favoriser la meilleure valorisation économique. L'application d'un statut protecteur à des terrains réputés forestiers sans soucis des arbres qu'ils portent ou pas est une situation de divorce entre le droit et le fait qui ne peut durer. L'exemple type est celui des périmètres à reboiser qui, par hypothèse, sont en attente des arbres. Il y a donc une complémentarité naturelle entre les dispositions que le législateur consacre à préserver l'espace forestier et les améliorations qu'il s'efforce d'apporter à la gestion forestière.

Mais la progression des techniques juridiques n'entraîne pas forcément de changement dans la pratique. Une chose est d'inscrire une règle ou une procédure dans une loi; autre chose de lui faire

produire tous les effets attendus. Il y a là une question que l'on doit se poser aussi bien pour la protection des espaces forestiers que pour leur gestion.

*LA PROTECTION DES ESPACES FORESTIERS*

La protection des espaces forestiers est un problème qui se pose dans des termes différents selon le type de propriété qui s'y exerce.

Les propriétaires privés sont, en principe, libres de déboiser si bon leur semble de leurs terrains. Mais on sait que cette faculté est souvent soumise à autorisation préalable de l'administration par les législations contemporaines. C'est même pour cette raison que l'on a développé la notion légale de défrichement.

Des règles similaires s'appliquent aux communes et autres personnes publiques possédant des forêts, assorties, le cas échéant, de restrictions du droit de les aliéner.

Pour l'Etat, la protection est apparemment plus stricte puisqu'il n'est pas question de défricher une forêt domaniale ou classée ni, dans beaucoup de pays, de la vendre ou de l'aliéner d'une quelconque manière. Cependant, le droit prévoit toujours des décisions dites de "déclassement", de "désaffectation" ou de "distraction" permettant de faire cesser l'affectation forestière du sol et d'en disposer autrement. Cela est aussi vrai des législations qui ont placé les forêts de l'Etat dans le domaine public. La domanialité publique cesse de s'appliquer lorsque les biens qui bénéficiaient jusque lors de ses règles protectrices ne le justifient plus. C'est ainsi que l'Etat peut vendre une portion de route ou de voie ferrée désaffectée et aussi bien une parcelle forestière. Même lorsque la loi proclame les forêts domaniales inaliénables et imprescriptibles, la protection n'est ni absolue ni éternelle. Il y a toujours quelque moyen légal de leur faire subir des amputations.

Enfin, certains pays africains présentent le particularisme d'un domaine forestier dit "protégé" par des législations, "national" par d'autres, qui n'est pas délimité et dont les paysans peuvent mettre des parcelles en cultures. Avec la croissance démographique et la pression corrélative sur la terre, ces droits d'usage au sol représentent, comme on le sait un facteur de déforestation de plus en plus préoccupant que l'on cherche à limiter par une régulation des défrichements à finalité agricole.

Au bout du compte, malgré la diversité des catégories de propriétés forestières, on trouve donc toujours ou presque une décision administrative pour permettre un défrichement légal. Cette décision peut relever du décret, de l'arrêté ministériel, du directeur des forêts ou de l'autorité locale. Le plus important c'est qu'elle ne puisse être prise d'une manière inconsidérée. Tel est l'objet des techniques juridiques qui renforcent les conditions d'une décision autorisant à déboiser. Si ces techniques représentent un perfectionnement des textes, leur portée effective risque de rester limitée.

**Les perfectionnements des conditions légales du déboisement**

Pour prévenir les déboisements inconsidérés, le législateur dispose de plusieurs moyens. Il peut restreindre les possibilités de défrichement, prévoir des procédures d'évaluation du défrichement envisagé ou encore imposer des compensations.

**Les restrictions aux possibilités de défrichement**

Les restrictions aux possibilités de défrichement concernent tout d'abord des terrains dont le législateur énumère les caractéristiques.

Cette technique connaît plusieurs variantes que l'on peut ramener à deux grands modèles. Dans le premier, la loi prohibe le déboisement de lieux qu'elle désigne d'une manière ne laissant place à aucun doute, ni appréciation personnelle. Il s'agira, par exemple, des berges d'un cours d'eau sur une largeur de quinze mètres (Guinée-Bissau: art. 11, 1, c et art. 14). Dans le second, la loi donne une indication générale nécessitant une interprétation administrative, telle que "..les zones de naissance des cours d'eau" (Mali; art.14, a), ou encore elle investit l'administration du pouvoir de s'opposer au défrichement de forêts répondant à certains critères (Centrafrique: art. 55). Dans un cas comme dans l'autre, la loi laisse une certaine marge d'appréciation à l'administration et la fait juge de l'inopportunité du défrichement.

Ainsi conçues, les restrictions aux possibilités de défrichement ont déjà une ancienneté respectable dans les droits africains. La nouveauté vient de textes qui y ajoutent des conditions tenant au projet pour lequel le défrichement est envisagé. Selon la loi centrafricaine, "le déclassement des forêts du domaine de l'Etat ne peut avoir lieu que pour des raisons d'intérêt public, économique ou social, en l'absence d'autre superficie disponible" (art.68). La loi béninoise emploie une formule voisine qui ne diffère que par la référence à "la mise en application de plans d'action environnementale et de développement économique et social" (art.22). On a là le point de départ d'une évolution qui, en resserrant le critère de l'intérêt général et en précisant la notion d'absence de terrain disponible, peut apporter un sérieux frein aux déboisements.

**Les procédures d'évaluation**

L'idée qu'il faille évaluer les conséquences prévisibles d'un défrichement avant d'en décider relève du bon sens. Elle est en outre implicitement contenue dans les restrictions concernant les terrains que les législateurs invitent à ne pas défricher. Le droit forestier était donc tout prêt à accueillir la procédure d'étude d'impact dont les grands textes internationaux recommandent l'adoption depuis la Charte mondiale de la nature de 1982 (principe 11, c) jusqu'aux récentes et décevantes déclarations de Rio de Janeiro sur le développement et l'environnement (principe 17) ou sur les forêts (principe 8, h).

De fait, on voit que l'exigence d'une étude d'impact a été introduite dans les lois forestières du Cameroun (art.16), de la Guinée (décret, art.19), du Rwanda (art.57) ou de la Guinée-Bissau (art.21, 1). Cette dernière se singularise en ne considérant que l'impact social "sur la vie des populations locales" alors que les précédentes visent l'impact sur l'environnement. Le mieux est évidemment de considérer l'ensemble des impacts possibles. Quoi qu'il en soit, notre liste n'est certainement pas exhaustive. L'obligation de l'étude d'impact préalablement à une décision sur le défrichement peut aussi être inscrite dans la législation de l'environnement. C'est le cas, par exemple de l'Algérie (loi n°83-03 du 5 février 1983 relative à la protection de l'environnement, arts.130 et suivants). Il est enfin probable que l'étude d'impact va continuer à gagner du terrain au fil des révisions de la législation forestière.

Une autre manière d'évaluer un projet, complémentaire de la précédente, est de demander aux populations concernées ce qu'elles en pensent. Mais l'enquête publique, qui appartient pourtant depuis longtemps au droits africains, reste rare dans le cas des déboisements. Sur la série des législations étudiées, on ne peut guère en citer qu'un exemple, celui de la Guinée (décret, art.19). C'est dommage car l'enquête publique, outre sa signification intrinsèque, donne une plus grande portée aux études d'impact.

On ne voit pas encore apparaître dans les textes l'exigence d'un bilan des coûts et avantages positif. La Charte mondiale de la nature le recommandait (principe 11, b). Les déclarations de Rio de Janeiro n'en soufflent mot. Cependant, il est devenu une pratique courante dans un nombre assez

large de pays où d'ailleurs il ne joue pas forcément en faveur de la défense environnementale. Il est vraisemblable qu'une des révisions législatives prochaines l'introduira dans le droit forestier africain.

**Les compensations**

La compensation peut être instituée, comme une condition légale de déboisement, dans une intention sociale. La loi de Guinée-Bissau prévoit ainsi, au bénéfice des populations locales, la compensation des inconvénients résultants d'un déboisement (art.21). Il s'agit, dans ce cas d'un substitut d'indemnité. Comme il ne doit pas toujours être facile de trouver les compensations adéquates, le respect d'une telle règle pourrait jouer indirectement un rôle favorable au maintien des espaces boisés. Mais ce n'est pas son objet.

Plus fréquemment, la compensation vise la conservation de la ressource forestière du pays ou, ce qui revient au même en Afrique, de l'Etat.

Une première technique, à cet effet, a été d'établir des taxes sur les défrichements, censées financer des reboisements équivalents. Ce mécanisme, qui est encore celui consacré par la loi guinéenne (art.60), suppose de sérieuses garanties pour s'assurer que le produit de la taxe couvre effectivement les coûts des reboisements et qu'il y est réellement affecté.

Il paraît plus sûr d'exiger une compensation en nature, tout en sachant que celle-ci ne peut, ni ne doit, être intégrale. En effet, une compensation en nature intégrale serait celle qui présenterait une équivalence non seulement de superficie, mais encore de fonctions écologiques et de possibilités d'exploitation. Dans les cas où l'on cherche à atteindre ce but, on y parvient rarement d'une manière exacte, comme en témoigne l'institution des soultes dans les échanges de parcelles entre deux propriétaires. S'il s'agit de maintenir le potentiel forestier d'un pays, la compensation à l'identique n'est pas une solution, puisqu'il n'y a pas reconstitution de la ressource amputée, mais transfert d'une parcelle d'un statut juridique ou d'un patrimoine à un autre. On doit donc admettre le bien-fondé des dispositions qui s'en tiennent à l'équivalence de superficie.

Mais alors se pose la question du financement des opérations de reboisement du terrain dont la charge, logiquement, incombe au bénéficiaire de la décision de déclassement ou de défrichement. Le législateur rwandais y a répondu en disposant que "tout défrichement doit être précédé d'un boisement de surface équivalente à charge du bénéficiaire du permis" (art.77) et il ajoute, dans les mentions du permis de défrichement, "la localisation et les caractéristiques telles que surface et essences des reboisements compensatoires effectués" (art.78, 8°). Aux Comores, un projet de loi en cours d'examen propose de subordonner la décision de désaffectation à l'offre d'un terrain équivalent accompagnée du versement au Fonds forestier d'une somme couvrant le coût de son reboisement.

Le plus souvent cependant, les textes restent ambigus quant à la nature exacte de la compensation et ne prennent pas assez de précautions pour garantir l'effectivité de la compensation. C'est le cas par exemple de la loi béninoise qui se contente de dire que "Tout déclassement est obligatoirement suivi d'un classement compensatoire de terrain de superficie d'un seul tenant au moins égale à celle du terrain déclassé" (art.22) ou même de la loi camerounaise selon laquelle "le déclassement..ne peut intervenir qu'après classement d'une forêt de même catégorie et d'une superficie équivalente dans la même zone écologique" (art.28, 2). S'agit-il de maintenir le domaine forestier de l'Etat ou la forêt?

En fait de telles dispositions, en supposant qu'elles soient suivies d'effets, devraient avoir pour conséquence d'abandonner aux déboisements les terres n'appartenant pas au domaine classé de l'Etat et d'aboutir, avec le temps, à une coïncidence entre celui-ci et l'espace forestier. C'est ce que l'on imagine lorsque le législateur camerounais qualifie de "permanentes" les forêts domaniales et prescrit

qu'"elles doivent couvrir au moins 30% de la superficie totale du territoire national"(art.22). Cela peut être une politique pour un pays dont la forêt est surabondante, le domaine de l'Etat suffisamment vaste et le service forestier assez étoffé pour en assurer la conservation.

De toutes façons, disons-le franchement, il semble douteux que, dans le contexte actuel des pays africains, les perfectionnements techniques des conditions légales du déboisement connaissent une application effective suffisante pour inverser les tendances.

## L'effectivité des conditions légales du déboisement

En soulevant la question de la portée effective des dispositions prises pour assurer le maintien des forêts, il convient de préciser le sens du propos. Celui-ci n'est pas de critiquer la valeur propre des techniques juridiques introduites ou perfectionnées par le législateur, mais de mettre en évidence la nécessité de réformes plus profondes sans lesquelles ces techniques ne produiront pas les effets escomptés. Les raisons de douter que l'on puisse enrayer la déforestation par une réglementation plus sévère ou par des garanties juridiques plus contraignantes tiennent aux difficultés que l'on voit de les faire observer par la population et par l'administration.

### Le respect des conditions légales du déboisement par la population

Tout le monde s'accorde à reconnaître que les paysans et éleveurs africains jouent un rôle prépondérant dans le recul des forêts, soit qu'ils les grignotent par de multiples défrichements ou par l'occupation des parquets de coupes, soit qu'ils les asphyxient lentement par des cultures sous le couvert des arbres ou par des surexploitations. Jusqu'ici, les règles que l'on a établies pour protéger les forêts n'ont eu que peu d'effets. Pire, elles ont incité, dans certains pays, au Togo ou au Mali par exemple, les paysans à allumer des incendies de forêts pour exprimer leurs mécontentements. Il y a une sorte de mépris commun de la propriété forestière de l'Etat.

On a avancé plusieurs explications de cette situation. La première est celle du besoin de terres, lui même provoqué par la croissance démographique conjuguée avec la faiblesse des rendements agricoles et qui oblige à chercher l'augmentation des productions dans celles des surfaces cultivées. C'est sans doute vrai de pays fortement peuplés comme le Rwanda, mais pas de toutes les régions de l'Afrique. A Madagascar, par exemple, l'espace ne manque pas et, pourtant, c'est à la forêt que l'on demande, de préférence, de nouvelles terres. S'il est évident que le devenir forestier passe souvent par une amélioration des techniques agricoles, celle-ci ne sera sans doute pas suffisante.

Une deuxième explication tient au sentiment de spoliation qu'éprouveraient des communautés rurales propriétaires, selon le droit coutumier, des forêts que la loi écrite aurait déclarées propriété de l'Etat. Il est certain que la question foncière empoisonne la gestion des ressources naturelles. Mais, et c'est la troisième explication, elle masque parfois une tendance naturelle de l'homme à s'approprier de ce qui paraît à l'abandon. Installer des cultures sur la terre d'autrui ou en enlever les productions, c'est encourir des sanctions sociales, plus assurées et plus violentes que celles de l'Etat, propriétaire mou et lointain de forêts qu'il délaisse.

Dans une pareille situation de désobéissance généralisée, les règles de droit n'ont que peu de prise sur les comportements. Au-delà d'un certain seuil de délinquance, il devient extrêmement difficile de contraindre au respect de la loi, ne serait-ce qu'en raison des coûts impliqués.

Il est vrai que l'on peut organiser les missions de police forestière de telle manière qu'elles rapportent plus qu'elles ne coûtent. Mais, dans ce domaine, entre la gestion rationnelle du service public et les dérives perverses, la frontière est ténue. Certains pays sont arrivés à financer une bonne partie de leur administration forestière, pour ne rien dire des personnels, avec le produit des amendes.

Ils sont tombés dans cette situation paradoxale d'un service forestier vivant des infractions et ayant intérêt à ce qu'elles continuent.

Une autre approche pour assurer le respect de la propriété consiste à la rendre manifeste par la matérialisation de ses limites sur le terrain et par son enregistrement. Les textes prévoient, de longue date, des procédures solennelles de classement des forêts domaniales dont ils réglementent la publicité et l'enregistrement. Ils se soucient aussi, mais plus rarement, d'une délimitation matérielle. On peut remarquer tout d'abord que ces mesures ne s'appliquent pas au domaine dit "protégé" ou "national", dont la consistance est, par hypothèse, résiduelle. Cette lacune est de taille si l'on songe que, dans les pays pratiquant cette distinction, les forêts classées ou domaniales ne représentent qu'une faible partie des espaces forestiers. Ensuite et d'une manière générale, s'il est effectivement utile de manifester la propriété de l'Etat par des procédures juridiques et des marques matérielles, cela ne suffit sans doute pas à changer les attitudes. Encore faudrait-il que le fait suivît le droit. C'est-à-dire que l'on puisse voir les agents de l'Etat travailler en forêt et y rendre sensible la présence du propriétaire légal. C'est plus l'occupation tangible des lieux qui témoigne de la propriété qu'un titre foncier, même si une borne ou un panneau rappelle son existence. Or, les administrations forestières des Etats africains n'ont guère les moyens de montrer leur présence et leur travail sur les immensités ( par rapport à leurs effectifs) des forêts qu'elles sont supposées gérer. L'impression d'abandon et avec elle l'invitation à l'empiétement ou au libre prélèvement restent inévitables.

Il faut ajouter que le respect de la loi par la population dépend aussi de celui que lui porte l'administration elle-même.

**Le respect des conditions légales de défrichement par l'administration**

Une administration, un gouvernement ont de multiples raisons de ne pas veiller au respect de la loi par la population ou de s'en affranchir dans leurs décisions. Outre le favoritisme et l'intérêt personnel, ce peut être la crainte d'attiser des tensions sociales, un choix de développement délibéré, le manque de moyens en hommes, en matériels ou en crédits, etc. Autant de raisons auxquelles il faut ajouter, brochant sur le tout, une conscience pas toujours claire des avantages que l'on peut tirer d'un respect scrupuleux du droit.

Or, si l'administration ne tient pas ou n'a pas la possibilité de tenir à l'application de la loi, il n'y a pas de technique juridique qui résiste.

Les restrictions aux défrichements supposent que l'on ait la force et la volonté d'expulser les contrevenants et de contraindre à des remises en état des lieux. Si ces conditions n'existent pas, les affirmations solennelles de la loi et les foudres qu'elle brandit ne servent qu'à la ridiculiser. Les procédures d'évaluation peuvent être aisément biaisées, vidées de leur sens et réduites à un simple rituel administratif, quand elles ne sont pas purement et simplement oubliées. On voit bien, par exemple, que l'obligation d'une étude d'impact progresse dans les textes. Mais on ne sait pas pour autant comment elles doivent être faites, à quelles normes méthodologiques elles doivent répondre. Les règlements organisant les études ne sont pas pris des années après que la loi en ait imposé le principe et l'on peut se demander combien d'études dignes de ce nom ont été effectivement élaborées. Il en va de même des compensations dont le principe peut ne pas être suivi d'effet ou ne produire que des effets formels, faute d'un contrôle strict des conditions d'équivalence physiques et financières.

Les pays dans lesquels les techniques juridiques entraînent des conséquences effectives ne sont pas forcément gouvernés ni administrés par des saints. Leur avantage essentiel tient au fait que l'administration et les gouvernants y travaillent sous le contrôle ou plus exactement sous un certain contrôle de la population. Au sein de celle-ci, il se trouve toujours des personnes qui, estimant devoir défendre la forêt, par intérêt ou par conviction, passent au peigne fin la légalité des décisions et des

comportements pour saisir les tribunaux de toute illégalité qu'elles penseraient avoir découverte. C'est l'éventualité d'une condamnation pénale sur la plainte d'une association de défense de l'environnement ou de l'annulation d'une décision par le juge de la légalité qui amène un respect, plus ou moins largement partagé, des dispositions législatives.

En Afrique, jusqu'ici, il n'a guère paru possible de faire censurer l'action ou l'inaction des pouvoirs publics par le juge. Les conflits ont été portés sur le terrain politique plutôt que sur celui du contentieux juridictionnel. Il semble que cet état des choses soit en cours d'évolution. De plus, il ne se manifeste pas tellement d'intérêt pour la défense de la forêt en dehors de quelques groupes de pionniers, citadins pour la plupart. Sans doute le fait que la propriété forestière soit le monopole ou le quasi-monopole de l'Etat explique-t-il qu'on lui laisse le soin d'y veiller. Pour que les techniques juridiques produisent des fruits, il faut qu'un nombre suffisant de personnes aient un intérêt immédiat dans leur mise en oeuvre correcte et disposent des moyens juridictionnels ou politiques de se faire entendre.

*LA GESTION DES FORETS*

La gestion des forêts peut évoquer des réalités différentes selon que l'on a en vue l'ensemble des forêts d'un pays ou chacune en particulier: Dans le premier cas, on est au niveau de la politique forestière ou, à tout le moins, de son application globale et l'on songe à des institutions comme les inventaires forestiers nationaux ou les programmes forestiers nationaux. Dans le second, qui seul nous intéresse ici, il s'agit de la conduite des peuplements forestiers, de leur exploitation et de leur renouvellement. Les évolutions du droit à l'égard de la gestion forestière, ainsi entendue, sont très inégales. Schématiquement, on assiste, du moins dans les textes, à un développement des instruments d'orientation de la gestion, mais aussi à une stagnation des règles concernant l'exploitation et la reconstitution de la ressource.

Le développement des instruments d'orientation de la gestion

D'un point de vue juridique, la gestion d'une forêt est orientée d'abord par le régime auquel la soumet son classement, ensuite par son plan d'aménagement, le second devant être compatible avec les prescriptions du premier. On peut voir un développement de ces instruments dans la mesure où les régimes forestiers tendent à se diversifier et le plan d'aménagement à se généraliser.

**La diversification des régimes forestiers**

Deux législations, celles de l'Algérie (art.41) et de la Guinée-Bissau (art.9, 2) consacrent un simple dualisme entre régimes de production et de protection. Cette opposition a suscité des réserves. Elle semble, en effet, spécialiser chaque catégorie de forêts dans des fonctions spécifiques, alors qu'il n'en va pas ainsi dans la réalité. La protection des sols, des habitats de la faune et de la flore ou de tout autre objet écologique entre dans les finalités d'une forêt de production. Inversement, le régime de protection n'exclut pas forcément l'exploitation. D'autres législations décrivent les règles qui constituent un droit commun forestier et prévoient l'application à certaines forêts de régimes spéciaux. La diversification porte sur les objectifs de ces régimes et les règles dérogatoires qui en découlent. Les régimes spéciaux peuvent ainsi être utilisés pour la défense contre l'érosion et la conservation des terrains de montagne (Burundi, art.160) pour la création de réserves ou de parcs naturels (Guinée, art.63) ou pour la conservation de la flore forestière indigène (Rwanda art.34). Dans ce dernier cas, les possibilités d'exploitation sont subordonnées à un repeuplement ou une régénération utilisant exclusivement les essences de la flore primaire du pays. Le contenu des régimes spéciaux varie entre l'obligation de maintenir un couvert forestier permanent (interdiction des coupes rases) et la soustraction à toute influence humaine (réserves intégrales). Il devrait en résulter une meilleure adaptation à la diversité des situations concrètes.

Certaines législations prévoient expressément la possibilité d'appliquer des régimes spéciaux à des forêts privées, par exemple celle du Burundi; d'autres observent un prudent silence sur ce point. Etant donné le caractère exceptionnel de la forêt privée en Afrique et l'intérêt qu'il y a à l'encourager, il serait préférable de ne pas lui imposer des contraintes de gestion.

Enfin, il faut ajouter que plusieurs lois forestières (celles du Bénin, du Burkina Faso et du Niger) ne prévoient pas de régimes dérogatoires, ce qui n'exclut pas l'intervention d'autres législations telle que la création de parcs nationaux sur la base d'une loi environnementale.

**La généralisation du plan d'aménagement**

Il suffit de parcourir rapidement les textes étudiés pour constater que, à une exception près, ils adoptent tous le plan d'aménagement. Certains le prévoient pour la gestion des seules forêts classées, d'autres l'étendent au domaine protégé comme préalable à son exploitation (Mali art. 47) ou encore aux forêts des collectivités territoriales (Mali, art.54) et à celles des particuliers (Burundi, art. 65).

Il est très difficile de formuler une définition juridique du plan d'aménagement qui donne une vision claire et immédiate de cet instrument. Les législateurs qui s'y essaient versent forcément dans une rédaction abstraite et manquant de précision (Centrafrique, art.14). D'autres, plus prudents, se gardent de définir (Mali, art.37; Burundi, art.11). La solution, si l'on veut éviter de renvoyer le problème au règlement, consiste à faire suivre la définition d'une liste, ouverte, des éléments formant le contenu minimal du plan d'aménagement (Bénin, art.40; Rwanda, art 46).

Sans entrer dans le détail du plan d'aménagement, sa durée, la procédure de son approbation, il convient d'évoquer deux caractéristiques essentielles de l'institution; la création d'unités de gestion qu'elle implique et sa force juridique.

Sur le premier point, quelques législations établissent un lien entre les plans et un découpage des forêts en unités de gestion (Cameroun, art. 29; Guinée, art. 35; Rwanda, arts. 35 et 45). Il est évident qu'un plan suppose la délimitation de la zone forestière qu'il va couvrir. Mais la création d'unités va plus loin. S'agissant des peuplements ouverts à la production, elle amorce une gestion de type sylvicole. Si l'on organise le domaine forestier en unités aménageables on est logiquement conduit à désigner un responsable de la gestion, à lui donner une équipe pour travailler et puis à tenir une comptabilité particulière à l'unité pour savoir ce qu'elle coûte et ce qu'elle rapporte. De proche en proche, on en viendra à mettre sur pied une véritable unité, comparable à une exploitation agricole. Il est vraisemblable qu'une telle évolution conduira à une meilleure gestion et à des rendements plus élevés.

En ce qui concerne la force juridique des plans, les législations qui s'en soucient le font uniquement en limitant les possibilités d'exploitation aux indications des plans (Guinée, art.27; Rwanda, art. 65). On comprend le souci du législateur de ne pas permettre de coupes inconsidérées. Mais, il faut bien voir que ne pas couper des peuplements à maturité et, a fortiori, ne pas pratiquer les coupes d'éclaircie ou de dépressage, c'est aussi faire une mauvaise gestion. Dans la dernière hypothèse, on ralentit et on limite la production. Dans la précédente, on prolonge inutilement le risque de perte de la matière exploitable par l'incendie ou la maladie, on retarde le moment du retour financier, ce qui revient à perdre de l'argent. A la limite, on peut se trouver avec des arbres invendables parce qu'ayant atteint des tailles dépassant les capacités locales d'exploitation. C'est, par exemple, le cas aux Comores avec des peuplements d'eucalyptus que l'on a négligé de recéper quand il en était temps. L'application du plan d'aménagement devrait être obligatoire dans les deux sens: ne pas couper avant ou plus qu'il ne prévoit, mais aussi couper quand et ce qu'il prévoit. Nous entendons bien que cela peut être inopportun dans la pratique. Si par exemple le marché du bois de

feu est saturé parce qu'il y a eu du chablis, il vaut mieux différer la coupe pour vendre son bois à meilleur prix. Aussi doit on prévoir de laisser au responsable de l'exécution du plan d'aménagement une certaine marge de liberté sur le moment et sur les volumes.

Un autre perfectionnement utile des plans d'aménagement serait d'y considérer toutes les ressources potentielles de la forêt. Pour les forestiers, il y a le bois et les "produits secondaires", dits encore "menus produits". Or, ces produits secondaires ont parfois une importance économique plus grande que le bois. C'est le cas par exemple à Madagascar avec des plantes forestières exportées pour la fabrication de spécialités pharmaceutiques. De même, la chasse peut-elle contribuer au budget de certaines forêts ou l'équilibrer. Il n'y a pas de raison de priver la forêt des revenus qu'elle peut obtenir et de négliger les aménagements à cet effet.

Reste la question de l'effectivité des plans d'aménagement. On peut gager que, si l'on faisait le compte de ceux qui sont en cours d'exécution ou même d'élaboration dans toute l'Afrique, on obtiendrait des chiffres bien modestes. La plupart des pays en possèdent un ou quelques uns, souvent élaborés par un projet, avec une assistance internationale. Mais les plans d'aménagement sont loin d'être entrés dans une pratique routinière et générale. Certains législateurs donnent d'ailleurs l'impression de les mentionner du bout des lèvres, comme pour satisfaire à la mode sans vouloir réellement obliger quiconque à les mettre en oeuvre. Il faut avouer que les modèles de plans qui circulent, par leur volume et celui du travail qu'il suppose, représentent un luxe pas à la portée d'une administration pauvre. En réalité, le plan peut fort bien consister dans un document modeste et simplifié. Il vaut mieux s'en tenir au minimum de l'art que ne pas avoir de plan du tout.

Pour résumer, le plan d'aménagement a progressé dans le discours juridique mais pas encore sur le terrain. La situation est encore moins favorable s'agissant des conditions d'exploitation et de reconstitution de la ressource.

## La stagnation des conditions d'exploitation et de reconstitution de la ressource

Les deux questions de l'exploitation et de la reconstitution de la ressource sont liées. En effet, si l'exploitation ne dégage pas de recettes suffisantes, la reconstitution de la ressource est laissée à la nature et encore sous réserve que l'on ait les moyens d'assurer son gardiennage.

De nombreuses publications, en particulier, celles de la Banque mondiale, ont souligné combien était faible la part du revenu généré par la filière du bois qui revenait à la forêt. Les causes en sont multiples. On a incriminé le système de la vente sur tarif et l'absence de mise à jour des tarifs avec une fréquence suffisante, les politiques de plafonnement des prix du bois de feu au bénéfice des citadins, la corruption, la fraude des exploitants, les circuits informels organisés à l'abri des droits d'usage ou le vol simple, etc.

Les solutions juridiques ne sont pas nombreuses et existent déjà dans les textes. En principe, le meilleur prix de marché s'obtient en mettant les acheteurs en concours. Autrement dit, la vente sur adjudication et l'appel d'offres pour les concessions représentent les techniques juridiques les plus rentables. Mais leur emploi se heurte à divers obstacles.

Dans les pays sahéliens, on fait montre d'une certaine prévention contre le principe même d'une vente au prix le plus fort. On préfère délivrer des permis moyennant versement d'une taxe. Sans doute, la vieille représentation du produit forestier comme un don de Dieu, à la discrétion de qui en a besoin, n'est-elle pas absente de cette attitude car, dans d'autres domaines, rien ne retient les consciences de chercher le plus grand profit.

Dans les pays de la forêt dense humide, on est prisonnier du faible nombre des entreprises d'exploitation et de leur caractère d'étrangères, prêtes à se retirer d'un marché si les conditions sont moins favorables. Au surplus, ces entreprises ont des coûts d'exploitation multiples tenant aux douanes, aux infrastructures, aux conditions du transport maritime, à la diversité des taxes officielles et officieuses qu'elles doivent payer. Pour accroître la part qu'elles consacrent aux redevances forestières, il faudrait simultanément alléger leurs autres charges.

A ces causes objectives s'ajoute souvent la psychologie des personnels forestiers, qui sont formés à répondre à des demandes, pas à les susciter, ni démarcher les acheteurs les plus intéressants. Faire de la publicité sur un lot d'arbres que l'on a à vendre, organiser une adjudication restent des démarches beaucoup moins familières qu'accorder un permis de coupe, parfois sans même voir les arbres. Si l'on veut augmenter les productions et passer à la sylviculture, il y a tout un changement à opérer dans les habitudes.

En attendant, le manque de crédits se répercute sur la reconstitution de la ressource. Dans la foresterie tropicale humide certaines législations mettent cette tâche à la charge des exploitants, dont ce n'est pas le métier. Mais il est frappant de voir la modestie des obligations concrètes que les cahiers des charges prévoient à cet égard. Il est encore plus frappant de constater la nature empirique des mesures de régénération qui apparaissent dans les textes. On maîtrise paraît-il les techniques de régénération de certaines essences. L'okoumé en ferait partie. Cependant , en dehors de la conservation des semenciers et de l'empoisonnement des espèces indésirables, les dispositions légales ne proposent pas grand'chose. Peut-être la mesure la plus efficace est-elle le gardiennage des parquets de coupe et des pistes d'accès pour prévenir l'envahissement par les agriculteurs. Quoi qu'il en soit, un juriste ne peut manquer de s'étonner des faibles connaissances que l'on a sur la régénération. Même si la difficulté est autrement plus grande que pour les zones sèches ou tempérées, il y a sans doute une lacune de la recherche, elle-même liée aux crédits disponibles.

Ainsi et pour conclure, l'introduction de techniques juridiques plus perfectionnées dans les textes n'entraîne pas d'effet concret sur la situation des forêts et de l'économie forestière. Cela ne veut pas dire qu'il faille rejeter les techniques juridiques. Si elles restent inopérantes, ce n'est pas à cause de vices propres, mais plutôt du contexte dans lequel elles sont insérées. Ce constat d'un échec constant de tout ce que l'on a pu proposer pour enrayer la déforestation invite à penser que l'on est en présence d'une situation bloquée dont on ne peut sortir que par des réformes de fond.

*L'ENGAGEMENT DANS DES REFORMES DE FOND*

La nécessité de réformes de fond s'est imposée dans les milieux préoccupés de l'avenir des ressources naturelles en Afrique, indépendamment des idées que les mouvements politiques africains pouvaient avancer et tout à fait en dehors d'eux. Elle est à la convergence de plusieurs réflexions.

Il y a eu, d'abord, l'échec des boisements villageois. Le manque d'intérêt qu'ils ont suscité a été attribué au caractère autoritaire d'opérations, menées de l'extérieur, avec le concours des agents de l'Etat et, en somme, imposées aux villageois.

Il y a eu, ensuite, la recherche d'une meilleure protection des réserves naturelles et des parcs nationaux. Il était évident que l'on avait pas les moyens d'assurer une surveillance policière suffisante pour empêcher les empiétements, le pâturage et le braconnage dans leurs limites. Bien que les deux dernières activités fussent le plus souvent imputées aux nationaux du pays voisin, l'attitude des populations riveraines était déterminante ne serait-ce que par la complicité qu'elles apportaient aux braconniers venus de l'extérieur. A partir de ces constatations, on en vint à penser qu'il fallait intéresser les riverains à l'institution du parc ou de la réserve pour les faire collaborer à la préservation de la nature. La zone périphérique, dans cette vision, n'était plus seulement le lieu de

contraintes prolongeant celles de l'aire elle-même. Elle devenait aussi le lieu de privilèges accordés aux riverains pour l'utilisation des ressources naturelles et l'accès aux avantages sociaux que pourrait procurer la présence du parc ou de la réserve. Il s'agissait toujours de faire de la zone périphérique une sorte de cordon sanitaire, mais en transformant en alliés les agresseurs potentiels.

S'agissant des parcs et réserves, les idées ont encore évolué. L'UICN propose en ce moment même aux autorités de Guinée-Bissau un projet de législation réservant toutes les possibilités d'exploitation économique aux habitants des parcs et leur donnant une part, égale à celle des techniciens de la protection de la nature, dans la gestion des parcs. On pense que la nature est dans l'état où l'ont menée les habitants et que les dangers viennent plutôt des intervenants extérieurs (dans le cas que nous évoquons, des entreprises de tourisme, de pêche et d'éventuels affectataires de concessions foncières). En maintenant la maîtrise des communautés locales sur leur territoire, zones de protection strictes comprises, on a plus de chances de préserver la nature. Peut-être se fait-on des illusions sur l'attitude des paysans. A l'ère de la radiophonie et de la télévision, ils risquent fort de préférer eux aussi les bouleversements immédiats de la technique à la sagesse du développement durable.

Il est évident que ces conceptions sont naturellement transposables aux forêts, même lorsque celles-ci ne se trouvent pas englobées dans un parc national. C'est d'ailleurs ce qu'exprime la Déclaration de Rio de Janeiro sur les forêts lorsqu'elle recommande de permettre aux habitants des forêts "..d'être économiquement intéresses à l'exploitation des forêts, de mener des activités rentables, de conserver..leur organisation sociale, ..notamment grâce à des régimes fonciers incitant à une gestion écologiquement viable des forêts" (Principe 5, a). On y trouve comme un écho des luttes d'un Chico Mendes témoignant de l'ampleur géographique d'un mouvement qui dépasse l'Afrique.

On peut lui rattacher les idées sur la "gestion des terroirs" qui ont connu une certaine audience, notamment dans les milieux des ONG implantées au Sahel. La gestion des terroirs a suscité des réserves chez les responsables politiques. Mais la problématique à laquelle elle répondait et les orientations qu'elle proposait restent d'actualité.

Enfin, la considération purement pratique et matérielle de l'intérêt forestier milite aussi dans le sens d'une réforme profonde du système de gestion des forêts africaines. On ne peut manquer d'être frappé par la disproportion qui s'est creusée entre l'immensité des territoires à administrer et le nombre des agents disponibles pour une telle mission.

Un auteur (Alan Thein Durning in "L'état de la planète 1994", p.42) cite 800 agents pour 100 millions d'hectares au Zaïre, le même personnel pour 16 millions d'hectares au Cameroun. Selon d'autres sources, la République de Centrafrique aurait 300 agents pour 3, 5 millions d'hectares. Sans savoir dans quelle mesure ces chiffres approchent la réalité, ils expriment les ordres de grandeur crédibles d'un phénomène connu de tous. Encore faut-il ajouter, comme on le sait, qu'une partie de ces personnels est affectée à des postes de bureaux et que les conditions de travail de l'autre partie, véhicules et traitements compris, ne sont guère stimulantes. Comment pourraient-ils patrouiller les forêts, délivrer les multiples permis que prévoient les textes, constater les infractions et faire pousser les arbres bien droit?

Les Etats africains se sont constitués des domaines forestiers qu'ils n'ont pas les moyens de faire respecter et encore moins de gérer. Il ne servirait à rien de relever que ces domaines sont le legs d'administrations coloniales qui, elles-mêmes, n'employaient pas pléthore d'effectifs. Tant de choses ont changé depuis. Il serait aussi illusoire d'attendre les jours meilleurs d'un "post-ajustement structurel" pour doter les services forestiers à la hauteur de leurs tâches.

Mettre un terme au monopole de l'Etat sur les forêts et diversifier leur gestion apparaît comme un impératif pour la survie même des forêts. En tous cas, c'est la direction dans laquelle on s'est engagé. Il n'en résulte pas pour autant qu'il faille négliger les services forestiers. D'abord, diversifier ne veut pas dire supprimer les gestions en régie. Ensuite, les services forestiers devront être équipés pour accompagner l'activité des autres gestionnaires et lui faire produire les effets souhaités. Les réformes de fond que l'on voit se dessiner visent donc, d'une part, la diversification de la gestion; d'autre part, l'adaptation des institutions forestières publiques.

*A DIVERSIFICATION DES GESTIONS FORESTIERES*

Ce sont les communautés coutumières auxquelles on consacre le plus de place dans les études et dans les nouveaux textes juridiques. Mais il n'y a pas, a priori, de raison de s'enfermer dans cette seule possibilité. En diversifiant la gestion des forêts, on cherche d'abord à améliorer leur conservation. On présume que, si les ruraux y ont un intérêt, les dégradations seront moindres et la surveillance plus exacte. Cela ne suffit cependant pas. Pour satisfaire les besoins de l'Afrique dans une vingtaine d'années, c'est-à-dire, grosso modo, ceux d'une population doublée, il faudra assurer, sur des superficies moindres qu'aujourd'hui, des rendements forestiers nettement supérieurs.De plus, on ne voit pas pourquoi on ne chercherait pas à développer les exportations de bois, ni celui d'industries de transformation tournées vers le commerce transcontinental ou les marchés africains. Il faut donc attirer à la cause de la forêt non seulement ceux qui pourront se charger de sa conservation et de son exploitation équilibrée, mais encore ceux qui seront capables de promouvoir une sylviculture active. En d'autres termes, l'éventail des gestionnaires doit être ouvert et faire place aussi bien aux collectivités qu'aux personnes privées.

La gestion confiée à des collectivités

Le dualisme des institutions locales est, comme on le sait, le principe en Afrique. Seuls quelques pays y échappent par un hasard de l'Histoire. C'est le cas du Cap-Vert, des Comores ou du Rwanda. Ailleurs coexistent, plus ou moins facilement, les collectivités dites locales, territoriales ou décentralisées, qui émanent de l'Etat et les communautés villageoises, dont les autorités tirent leur légitimité de la coutume.

Les textes forestiers offrent souvent la possibilité de classer des forêts dans le domaine des collectivités locales, sans exclure celles qui se trouvent au sommet de la hiérarchie ou à un rang intermédiaire. Ils font référence aux forêts "appartenant aux personnes morales de droit public" (Burkina Faso, art.276) ou au "domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées" (Mali, arts.51 et s.). Théoriquement, il serait donc légal de transférer des forêts de l'Etat dans le patrimoine de régions, de provinces, de cercles etc. Peut-être y a-t-il là une solution susceptible de rendre des services. Mais, a priori, les entités en question n'ont pas de qualification particulière pour gérer des forêts et elles sont trop loin des populations. Nous ne nous y arrêterons pas et nous nous en tiendrons aux organisations de base, la commune et le village. Comme on l'imagine aisément la constitution de forêts au bénéfice de l'une ou l'autre n'ira pas sans poser de sérieux problèmes pratiques. Aussi doit-on se soucier de prévoir un cadre juridique permettant de résoudre les difficultés ou les conflits qui ne manqueront pas de surgir et de prêter un minimum d'assistance.

**Gestion communale ou gestion villageoise**

La majeure partie des textes reconnaît depuis longtemps aux communes la possibilité d'une propriété forestière. Certains lui consacrent des dispositions particulières (Cameroun, arts. 30 à 33; Burundi, arts.46 et s.; Rwanda, arts.51 à 60). D'autres visent plus largement le domaine forestier des collectivités territoriales, dont les communes font partie.

L'origine de cette propriété, lorsqu'elle est précisée, vient d'un transfert du domaine de l'Etat, avec un classement au nom de la commune. Cet acte est prévu à la seule initiative de l'Etat ou à l'initiative de la commune qui aura planté. En droit, une commune pourrait planter sur un terrain dont elle aurait la propriété immatriculée. Mais c'est là, bien sûr, une hypothèse d'école. La commune plantera sur le domaine forestier "protégé"ou "national" et sous le contrôle de l'Etat. La loi sénégalaise prévoit (arts. L5 et L6) que l'Etat concède aux collectivités locales des forêts du domaine national. Comme cette concession semble faite pour une durée illimitée, elle ne se distingue pas vraiment, au fond, d'un transfert de propriété.

S'agissant des villages, seules les législations les plus récentes leur ouvrent la possibilité de gérer des forêts. Encore le font-elles de diverses manières.

En Guinée-Bissau, la loi (arts.22 à 24) pose le principe d'une attribution aux villages de toutes les forêts non immatriculées au titre de la loi foncière, ni classée dans le domaine forestier de l'Etat.Sauf erreur d'interprétation, il s'agit d'une attribution de propriété.

Les autres textes étudiés s'en tiennent à une simple délégation de gestion reposant sur un acte contractuel. La loi camerounaise prévoit ainsi des conventions "..aux fins de la prise en charge de la gestion des ressources forestières par les communautés villageoises qui en manifestent l'intérêt .." (art.37). Aux Comores, il est prévu des concessions conclues avec les villages. Le texte le plus élaboré est sans doute celui du projet de loi "relatif à la gestion communautaire locale des ressources renouvelables" présenté cette année même au législateur malgache. Il consacre un mécanisme de contrat entre l'Etat et le village ou "Fokolona" selon le droit coutumier malgache.

Parfois, le législateur ne mentionne pas directement les communautés villageoises mais plus largement les "tiers". Par exemple, en Guinée;"L'exploitation de portions du domaine forestier de l'Etat peut être confiée à des tiers en vertu de contrats de gestion forestière"(art.29).

Enfin, il arrive que le législateur renvoie aux communes ou aux collectivités locales le soin de constituer des forêts villageoises en leur permettant de concéder leur domaine forestier à "des tiers" (Guinée, art. 39; Sénégal, art. L7). Au Mali, on ajoute (art. 56) que "cette concession est accordée en priorité aux organisations riveraines..". L'expression vise sans doute les villages et témoigne d'un certain embarras à accepter franchement la constitution de forêts villageoises.

Ces différentes approches méritent une discussion. Que les communes reçoivent une propriété forestière et les villages une simple concession n'est pas le plus important. Si la concession est renouvelable sans limite, elle confère des droits aussi certains que ceux d'une propriété sur laquelle l'Etat peut toujours revenir. Dans un cas comme dans l'autre, le gestionnaire ne peut pas disposer librement de la forêt. Il reste sous le contrôle technique du service forestier, soit par le biais de la tutelle qu'organisent les textes, soit en vertu du contrat qu'il a souscrit. Les vraies questions sont celle de savoir, primo, si la forêt communale représente une solution adaptée au besoin de diversification de la gestion forestière; secundo, si la commune constitue le meilleur canal pour la constitution de forêts villageoises.

Pour répondre à ces questions, il faut commencer par rappeler ce que représentent la commune et le village, bien que cela soit connu de tous.

La commune est une institution d'inspiration européenne, plaquée sur la société africaine. Le village, produit du droit coutumier africain, constitue pour l'immense majorité des ruraux la seule communauté à laquelle ils aient un sentiment d'appartenance et qui règle leurs droits et leurs devoirs. Il est vrai que l'autorité des villages n'a pas partout la même force et qu'elle a tendance à faiblir, en général sous l'influence des changements économiques, notamment à la proximité des grandes villes.

Mais enfin, le village reste une entité omniprésente dans le monde rural, alors que la commune n'est souvent qu'une catégorie juridique vide d'applications concrètes. Si l'on faisait le compte des communes effectivement créées et fonctionnant régulièrement en dehors des capitales et des grandes villes, on n'irait pas bien loin.

Il faut ajouter que les projets de création de communes ont naturellement tendance à restreindre le nombre de celles-ci et à leur dessiner d'immenses circonscriptions couvrant les terroirs de plusieurs villages. Trop étendues, les communes, en supposant qu'on les établisse vraiment, auront d'autant plus de mal à être admises par les villageois. Elles seront, comme les régions ou les provinces, des entités étrangères à leur monde. Bref, pour longtemps encore, le village va rester la véritable communauté de base, sauf dans les quelques pays où la commune l'a remplacé juridiquement et sociologiquement.

A partir de là, il ne semble pas illogique de penser que la commune n'est pas le substitut idéal de l'Etat pour intéresser les paysans à la conservation des forêts. Quant au rôle de relais que certaines législations lui confient dans la constitution de forêts villageoises, son appréciation dépend de la situation locale. Là où des institutions communales fonctionnent correctement, il peut paraître justifié de leur confier une mission qui relève de l'aménagement du territoire. Encore faut-il supposer l'échelon administratif local impartial dans ses décisions, ce qui n'est pas évident. Mais quand le législateur recourt à ce moyen, alors qu'il n'existe pas de commune rurale dans le pays, on est en droit de se demander s'il n'a pas voulu donner quelque gage à des idées nouvelles sans s'obliger en rien. On peut soupçonner que le renvoi de la question des forêts communautaires à des communes absentes ou à des collectivités lointaines est un subterfuge pour gagner du temps et dégager la responsabilité de l'Etat.

Certains tirent argument d'une absence de reconnaissance des institutions villageoises par le droit écrit pour refuser de les admettre à gérer des forêts. Puisqu'elles ne sont pas des personnes morales légalement formées, l'Etat ne peut pas conclure de contrat avec elles. La logique apparente de cet argument ne résiste pas à l'examen. Il est toujours possible de demander aux villageois de constituer une association forestière ou un groupement quelconque satisfaisant aux normes du droit écrit. Au passage, nous signalerons que la loi française permet d'individualiser, dans une "section de commune", une forêt ou portion de forêt affectée à un hameau sans personnalité morale distincte de celle de la commune. Rien, au surplus, n'empêche de reconnaître la personnalité juridique aux villages comme le fait le projet malgache (art. 3 "Le Fokolona constitue la communauté rurale de base...Le Fokolona est doté de la personnalité morale..")

Il est évident que l'intérêt de traiter directement avec les villages n'existe plus lorsque ceux-ci se confondent avec les communes, comme au Rwanda. Il ne doit pas non plus conduire à écarter, a priori, les communes du processus lorsqu'elles coexistent dans la réalité sociale avec les villages. En fait, dans cette situation, qui est la plus difficile, il n'y a pas de solution de principe. Tout dépend des rapports de force locaux et de la bonne évaluation qu'en fait le législateur. A titre d'exemple, le projet malgache prévoit que "la commune rurale de rattachement concourt avec l'Etat...à tout acte de transfert de gestion passé avec les Fokolona."(art. 7). La commune est associée à l'instruction des demandes de transfert (art. 14). Les maires se voient confier des missions de "conciliation" pour aplanir les éventuels litiges (art. 26).

Aucune législation n'a commis l'imprudence d'organiser un transfert immédiat, massif et uniforme des gestions forestières aux villages ou aux communes. L'expérience est nouvelle. Personne ne peut prédire ce qu'il en résultera. On doit donc s'efforcer non seulement de la mener à un rythme contrôlé, mais encore de ménager les conditions de son succès.

**Les conditions des transferts de gestion aux collectivités**

Les transferts de gestion posent de multiples questions, beaucoup plus ardues dans le cas des villages que dans celui des communes. Pour ces dernières, en effet, la simplicité uniforme de leur organisation et la netteté de leurs limites géographiques devraient simplifier les problèmes qui, de toutes façons, pourront être résolus dans le cadre général des pouvoirs de tutelle. Il n'en va pas de même avec les villages. Faute d'expérience, on est forcé d'imaginer les difficultés susceptibles d'y surgir sans être certain d'avoir paré à toutes les éventualités que la pratique révélera. Les législateurs qui ont développé l'encadrement des transferts ont travaillé dans deux directions: celle de la mise en place des gestions transférées et celle de leur contrôle.

La mise en place des gestions transférées conduit à s'interroger sur l'aptitude des villages à gérer les forêts qui leur seront confiées, sur les conflits entre villages dont on craint que les forêts ne fassent les frais et sur l'orientation des gestions. Toutes les législations mettent les villages en position de demandeurs et réservent le droit pour l'administration de rejeter les candidatures qui ne présenteraient pas un minimum de garanties. Le projet malgache prévoit une enquête sur la demande et précise clairement qu'elle doit permettre, entre autres, "d'évaluer..la capacité de gestion du Fokolona demandeur"(art. 15). Dans le même sens, le projet de loi forestière des Comores dispose: "Pour obtenir la concession, le village intéressé doit constituer un groupement forestier de manière à être en mesure de désigner un responsable de la gestion, un trésorier et une équipe de personnes pour travailler en forêt. Le directeur des forêts peut refuser de conclure une concession avec un village dont le groupement n'offrirait pas les garanties minimales d'une bonne gestion."(art. 25, 1°).

Pour prévenir les conflits entre villages, le texte comorien se contente de réserver les possibilités de concessions aux unités forestières situées "dans la proximité immédiate" du village (art. 24). Le texte malgache propose de "vérifier la situation des ressources par rapport au territoire de la communauté"lors de l'enquête sur la demande (art. 15). De plus, il prévoit des possibilités de conciliation et d'arbitrage (par le maire de la commune de rattachement) avant recours à la justice (art. 26).

L'orientation de la gestion s'exprime naturellement dans les documents contractuels opérant le transfert de gestion. Les textes ajoutent au contrat ou à la concession soit "un cahier des charges"(Madagascar, art. 19), soit un "plan simple de gestion" (Cameroun, art. 37), soit un "plan d'aménagement" (Comores, arts. 17, A, 1°; Guinée, décret, art. 29 ). L'important est que ces documents ne soient pas entièrement imposés au village, mais négociés.Le texte camerounais les dit établis "à la diligence des intéressés" (art. 37) et le texte comorien, "du commun accord des parties"(art. 18). Quelle que soit leur dénomination, ces documents doivent fixer des objectifs que le village se sent en mesure d'atteindre et qui sont réellement à sa portée. Il doivent aussi respecter son autonomie de gestion, sans quoi il n'y a pas transfert de responsabilité véritable. Dans la mise en oeuvre de la politique forestière du pays, les villages sont des partenaires du service forestier, non ses auxiliaires.

Le contrôle de la gestion s'inscrit dans la même problématique d'un équilibre difficile à tenir entre l'autonomie du gestionnaire et les résultats que l'on veut obtenir. Le texte comorien prévoit la désignation d'un "agent contrôleur" qui "une fois par an, après inspection de l'état de la forêt et évaluation de ses possibilités..délivrera en bloc et gratuitement les autorisations de coupes et d'exploitation" (art. 20). De toutes façons, le contrôle est implicitement postulé par le principe même du contrat. Il pourra s'exercer, que le texte n'en dise rien (Madagascar) ou l'évoque d'une manière plus générale (Cameroun, "sous le contrôle technique des administrations chargées des forêts", art.38, 2). L'intention de la disposition comorienne citée est de limiter le contrôle et de lui donner un caractère effectif.

En cas de mauvaise gestion, l'éventail des sanctions concevables n'est pas très ouvert. On peut inscrire dans la loi l'exécution d'office (Guinée, décret, art.30), la suspension provisoire (id.), mais on en arrive nécessairement à la fin de la concession. Dans le système comorien, celle-ci est renouvelable, de droit, indéfiniment, sauf retrait. Manifestement plus méfiant, le texte malgache établit le transfert de gestion pour une période d'essai de trois ans, après laquelle le gestionnaire peut obtenir des renouvellements par tranches de cinq ans s'il "s'est acquitté correctement de ses obligations" (Art. 20). Peut-être la perspective d'un refus de renouvellement est-elle de nature à décourager les villageois d'investir leur travail dans la forêt? En réalité, il ne faut pas se cacher qu'une fois les gestions villageoises en place il sera politiquement très difficile de les reprendre en mains. Sans doute le retrait ou le refus de renouvellement seront-ils plus employés comme argument de négociation que comme sanctions véritables.

La mise en place des gestions villageoises, comme leur bon fonctionnement, appellent une certaine aide, qui est envisagée différemment par les textes. La loi camerounaise prévoit une assistance technique gratuite du service forestier (art. 37). Le projet Malgache institue des "médiateurs environnementaux agréés" qui assistent gratuitement le Fokolona dans l'élaboration de sa demande. Il peut ensuite s'assurer de leurs conseils, cette fois en payant, "pour l'élaboration d'un système adéquat de gestion répondant aux exigences du cahier des charges" (art. 25). Le texte comorien prévoit des "techniciens forestier agréés", qui peuvent "louer leurs services pour l'exécution d'une tâche ponctuelle" ou encore "assurer la direction technique d'unités forestières concédées" (art. 43). Il existe souvent dans les pays africains des forestiers diplômés qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas été recrutés dans le service forestier ou l'ont quitté. Il serait souhaitable d'utiliser leurs compétences et de développer le conseil forestier en profession libérale. Les villages ou d'autres gestionnaires y gagneraient une assistance technique qu'ils pourraient se payer, au besoin, en se regroupant. La forêt y gagnerait plus de professionnels à son service et l'administration un allégement de ses missions.

Avant de quitter ces questions, il faut signaler une tentative, pas très heureuse, du Maroc. Pour intéresser ses communes rurales à la conservation des forêts domaniales sans leur transmettre la gestion, le législateur de ce pays (Dahir de 1976) a imaginé de leur donner les revenus des coupes pratiquées dans les limites de leurs circonscriptions, à charge pour elles d'investir 30% de ces recettes dans les forêts. Le résultat est que les communes ne font pas les investissements prévus, le fonds forestier est privé de ressources et l'intérêt pour les forêts ne s'est pas manifesté. La morale de cette expérience semble être qu'il vaut mieux ne pas faire les choses à moitié et rendre les communes, qui le veulent, entièrement responsables de la gestion. Le Sénégal a adopté une disposition voisine en 1993 (art. L5). Peut-être sa mise en oeuvre conduira-t-elle à nuancer cette position.

En Europe, les communes représentent une catégorie de propriétaires détenant globalement de larges parts des forêts, où elles obtiennent des productions importantes, avec l'assistance et sous le contrôle des services forestiers nationaux. Mais, il y a là le fruit d'évolutions séculaires et de bien des conflits. Il ne faut pas donner des objectifs trop ambitieux aux communes et villages africains qui vont partir de quasiment rien. A court terme au moins, les personnes privées, individus ou sociétés, sont plus aptes à promouvoir une foresterie moderne.

## La gestion confiée à des personnes privées

On sait qu'en Afrique il n'y a que fort peu de forêts gérées par des personnes privées, qu'il s'agisse d'individus ou de sociétés. Le développement de cette forme de gestion appelle des évolutions sur la base même de l'intervention privée et encore plus sur ses conditions

**La base juridique de la gestion forestière privée**

Les personnes privées peuvent apparaître dans la foresterie comme propriétaires ou comme titulaires de concessions forestières.

La propriété forestière privée est explicitement reconnue par la majorité des législations forestières, sans que cette condition soit nécessaire d'ailleurs à son existence légale. Il suffit en effet que la constitution ou une loi fondamentale garantisse le droit de posséder le sol et la liberté d'en disposer. Le propriétaire du sol est propriétaire du dessus et donc des arbres qu'il aura plantés ou qui auront poussé spontanément. Lorsque le droit forestier intervient, c'est le plus souvent pour restreindre la liberté du propriétaire en soumettant, par exemple, les défrichements ou les coupes à autorisation administrative. Cependant, on sait que cette situation est assez rare en Afrique. D'abord des législations foncières ont attribué la propriété de la terre à l'Etat dans des pays socialistes et au Zaïre. En dehors des pays qui ont connu une expérience marxiste "dure", l'étatisation de la propriété a été largement ignorée dans la pratique. Elle ne s'est pas distinguée, dans les esprits, du vieux droit colonial qui réserve la propriété foncière aux possesseurs de titres enregistrés selon les procédures écrites. Or, depuis prés d'un siècle que ce régime s'applique dans de nombreux pays, l'immatriculation ne recouvre qu'une très faible part des territoires nationaux. Elle reste limitée dans les villes. Elle est insignifiante en milieu rural.

Une modalité de reconnaissance de propriété, restreinte aux arbres et ne s'étendant pas au sol, a été tentée au Togo et plus récemment au Sénégal. "Si, dit le Code sénégalais (art. 1), des formations forestières ont été régulièrement implantées sur le Domaine national.., elles sont la propriété des personnes privées, physiques ou morales, qui les ont réalisées, à l'exclusion de toute appropriation du Domaine national." Cette solution qui renoue avec les plus vieilles traditions du droit foncier conduit à poser la question; ne serait-il pas plus simple d'immatriculer au bénéfice du planteur et d'éviter un démembrement de propriété, source de conflits fréquents?

Le transfert contractuel de la gestion d'une forêt publique à une personne privée ne pose pas de problème juridique particulier, en tous cas beaucoup moins qu'avec les villages. A l'exception du Cameroun, les textes qui ouvrent des possibilités de gestion transférée le font d'une manière générale, pour les "tiers" (Guinée, art. 75) ou "toute personne physique ou morale offrant les garanties nécessaires" (Comores, art. 16). Le mécanisme contractuel est simple. L'Etat garantit la libre jouissance de l'unité forestière et la disposition de ses produits. Son cocontractant s'engage à mettre en oeuvre un plan d'aménagement convenu, en principe sans pouvoir sous-traiter les droits et obligations qu'il tient du contrat. Le contrat est renouvelable tant que le cocontractant le désire et s'acquitte de ses obligations, ce qui lui donne l'indispensable durée de son entreprise.

Les difficultés particulières à ces transferts de gestion peuvent naître des villages ou encore de la forêt objet du contrat.

Dans certains pays on pense que les villages (ou les communes) n'admettraient pas de concessions individuelles sur des terrains relevant de leur autorité. Il en va ainsi aux Comores où la solution a été d'admettre la sous-traitance dans le cas des villages (art. 25, 2°). Le Maroc fournit une bonne illustration de l'intérêt d'une telle possibilité. Ce pays possédait une industrie papetière, contrainte d'importer de la matière première, qui souhaitait obtenir une concession pour produire le bois qui lui était nécessaire. Apparemment, ce projet contribuait utilement à la valorisation de la forêt, à la création d'emplois et à l'équilibre des importations. Mais on a craint que les communes ne le bloquent et ne déclenchent des conflits politiques au motif qu'il eût entraîné une restriction des droits d'usage de leurs administrés sur les forêts domaniales concernées. Sans doute, un intéressement aux revenus de la concession aurait-il été de nature à les rendre plus conciliantes.

Quant à la forêt objet de la concession, elle pose des problèmes si l'on prétend offrir aux concessionnaires des terrains à reboiser. Celui-ci sera obligé de financer les travaux de reboisement, les premières coupes et le gardiennage pendant plusieurs années avant que son investissement ne commence à rapporter. Si l'on y ajoute les aléas inhérents à la foresterie (chablis, incendies, maladies), la concession à charge de reboisement paraît une aventure qu'il vaut mieux ne pas tenter. Néanmoins, elle présente du point de vue de l'intérêt général l'avantage d'accélérer le reboisement à un moindre coût. Une possibilité de la rendre plus saine économiquement est de compenser le handicap financier par une subvention versée par tranches après exécution des travaux convenus. Sous réserve de vérification, cette technique, proposée aux Comores (art. 35), devrait rester moins onéreuse qu'un reboisement en régie.

Si le cadre juridique d'une gestion forestière privée existe ou peut être aisément introduit dans le droit, celle-ci reste cependant confinée à quelques applications rarissimes et, pour le moment, sans contribution sensible aux économies forestières. Il serait dommage, à plus d'un titre, de ne pas encourager son développement en réservant, toutefois, le cas des essences nobles de la forêt tropicale humide.

A première vue, les textes qui régissent les concessions d'exploitation sont assez proches de eux qui s'appliquent aux concessions de gestion. En particulier, ils obligent les concessionnaires à rester sur des zones définies pour exploiter des volumes convenus et les chargent de missions de reconstitution de la ressource. Même si cette dernière obligation reste floue, la parenté est évidente avec les contrats de gestion. Comme l'a montré G. Buttoud, (in "Les bois africains à l'épreuve des marchés mondiaux", ENGREF, Nancy, 1991) les entreprises du secteur, de simples exportatrices de billes qu'elles étaient initialement, se sont converties à la production locale de sciages et de tranchages sous la pression des politiques africaines d'industrialisation. Pourquoi n'ajouteraient-elles pas la sylviculture à leurs activités? La réponse tient à la dispersion des essences recherchées et aux étendues des zones de peuplement. Il en irait autrement si la technique sylvicole permettait de concentrer sur des surfaces gérables les essences exploitées. Mais sans doute n'est-ce pas sans raison qu'elles se présentent naturellement en peuplements épars.

Hors de ce type particulier de production, on ne voit pas quelles raisons empêcheraient le développement de la sylviculture privée, si ce ne sont les contraintes du droit et de l'économie. Rien ne justifierait de ne pas améliorer ses conditions pour tenter de la rendre plus attractive.

**Les conditions de la gestion forestière privée**

Améliorer les conditions de la gestion forestière privée implique d'abord que l'on expurge les législations des dispositions contre-incitatives qu'elles présentent fréquemment, ensuite d'y introduire des mesures incitatives.

Il est curieux de voir les législateurs de pays déforestés multiplier les contraintes visant les propriétaires forestiers alors qu'ils n'en ont pas ou si peu. Ainsi, on prévient les candidats à la sylviculture:

- qu'ils devront faire approuver un plan d'aménagement par l'administration forestière (Burundi, art. 65; Cameroun, art. 39, 1; Sénégal, art. L11);

- qu'ils ne pourront pas couper leurs arbres sans autorisation de l'administration (Sénégal, art. L12) ou, ce qui revient au même, qu'ils mettront en oeuvre le plan sous le contrôle technique de l'administration (Cameroun, art.39, 3);

- que; si pour une raison ou une autre, ils veulent affecter leur terrain à d'autres usages, ils devront en demander la permission à l'administration (Burundi, arts. 79 à 83);

- que, s'ils méconnaissent la tutelle du service forestier, ils s'exposent à des amendes pénales voire à la prison (Burundi, arts. 68 à 72; Cameroun, art. 154; Sénégal, art. L43).

Le législateur camerounais les avertit que, si d'aventure, des arbres poussent spontanément sur leur terrain, leurs produits "appartiennent à l'Etat". Il ajoute cependant, bon prince, que "les particuliers jouissent d'un droit de préemption en cas d'aliénation de tout produit naturel compris dans leurs forêts"(art. 39, 4 et 5).

Il n'est pas étonnant qu'avec de telles dispositions personne ne se risque à faire pousser des arbres. On se demande si leurs auteurs les ont volontairement conçues pour décourager les gens de se lancer dans la sylviculture ou s'ils ont versé dans le surréalisme par inadvertance. Dans le cas de la loi burundaise, c'est simple: son auteur n'a rien conçu du tout, il a recopié mot pour mot le code forestier français.

Certes, en Europe, les forestiers privés ont été soumis à de multiples contraintes sans pour autant que leur profession en ait été affectée. Mais, dans le même temps, ils se sont vu reconnaître des avantages financiers et fiscaux qu'il est impossible de conférer à leurs homologues africains. Et, ceci contrebalance largement cela.

En Afrique, si l'on juge toutefois utile d'avoir une forêt privée, la seule solution, pour le moment, est de l'affranchir de toutes entraves autres que celles résultant de contrats librement conclus (Comores, art. 32). On ajoutera, en passant, qu'il en va de même avec les restrictions que l'on prétend imposer aux agriculteurs concernant les "arbres protégés". Leur résultat est qu'il reste de moins en moins de ces arbres dans les champs et que la majeure partie sont de vieux sujets, témoins d'une époque révolue.

Si, maintenant, on se tourne du côté des incitations, il est facile de voir que l'on a guère de choix possible.

En ce qui concerne les incitations financières, les ruraux africains ne payant en général, pas d'impôts, la voie des avantages fiscaux semble fermée (la loi béninoise, art. 61, prévoit cependant que l'"exploitation des produits..est exonérée de toute taxe d'exploitation"). On a parfois songé à privilégier l'épargne qui s'investirait en forêt. Mais, cette idée, à notre connaissance du moins, n'a pas encore été suffisamment explorée. Restent donc le prêt à faible taux et la subvention. L'un et l'autre supposent un fonds forestier ou un mécanisme de crédit subventionné. Si les fonds forestiers, tendent à se généraliser, rares sont les lois qui définissent avec précision les financements qu'ils peuvent couvrir et encore plus rares celles qui y inscrivent l'aide à la gestion forestière privée. La loi rwandaise, par exemple, prévoit des prêts "au profit des personnes privées" mais réserve les subventions aux communes (art. 10). Pourtant, l'administration de subventions est souvent plus facile et moins coûteuse que celle des prêts et on peut l'assortir de garanties de résultats tout aussi efficace.

La mise à disposition de terrains forestiers dans le cadre de gestions déléguées représente une autre forme d'incitation, surtout si elle est couplée avec l'accès à des aides financières. On pourrait aller plus loin dans certains pays et envisager l'attribution de propriété immatriculée pour les valorisations forestières du domaine protégé ou national, ce que supposerait une évolution des législations foncières. En Amérique latine ("Opération Amazonie"au Brésil) et en Asie, les gouvernements qui veulent encourager des opérations de "conversion des sols forestiers" promettent la propriété des terrains à ceux qui les défrichent. Il est dommage que cette technique soit, dans le monde, plus fréquemment mise en oeuvre "contre" que "pour" la forêt.

Que le forestier privé soit installé sur ses terres ou sur le domaine, il faut encore se préoccuper de rendre son activité compétitive sur le plan économique. On sait que les produits d'une forêt gérée supportent difficilement la concurrence des produits volés dans les forêts naturelles de l'Etat, que les circuits "informels" mettent sur le marché. La solution à ce problème passe en principe par une police forestière plus efficace, s'exerçant notamment sur les lieux de transformation et de ventes des produits forestiers. Elle pourrait aussi être recherchée dans un système de taxation dont on a, de toutes façons, besoin pour alimenter un fonds forestier.

Les dépenses de ce dernier doivent être dirigées prioritairement vers le financement d'actions susceptibles de produire des revenus. Mais, même si l'on applique strictement la règle, le fonds ne rentrera jamais complètement dans ses dépenses et son capital subira une érosion plus ou moins rapide. Force est donc de compenser un inévitable déficit par une rentrée fiscale. Celle-ci pèsera toujours sur le consommateur terminal. La question est simplement de savoir sur quel maillon de la chaîne économique on doit la prélever. Le souci d'épargner le sylviculteur, moins armé pour négocier la répercussion de la fiscalité sur les autres acteurs, d'une part, le souci de faciliter la perception, d'autre part, conduisent à établir une taxation sur les entreprises qui d'une manière ou d'une autre, transforment les produits forestiers.

Il est ainsi possible de monter un système dans lequel les consommateurs de produits forestiers (au travers des entreprises de transformation) alimentent une caisse qui, elle-même, finance les producteurs (c'est-à-dire les sylviculteurs). La commercialisation des produits volés (dans la mesure où ils échappent aux confiscations, bien sûr!) dans les forêts naturelles est taxée comme celle des produits issus de la sylviculture mais l'argent récolté va à la seule sylviculture. Si la subvention est suffisante, elle permet au sylviculteur de vendre à des prix plus bas et donc de réduire l'avantage comparatif des produits volés. En jouant sur des taxes ainsi tournées vers le financement de la forêt cultivée, on devrait aussi pouvoir inciter les industriels consommateurs de bois à assurer les plantations nécessaires à leur consommation, soit isolément, soit en se groupant.

On a eu déjà l'occasion de le dire, la diversification des gestions forestières ne signifie nullement une disparition programmée de la régie, mais l'adaptation des institutions forestières publiques à des rôles nouveaux.

## *L'ADAPTATION DES INSTITUTIONS FORESTIERES*

Pour le moment, la diversification de la gestion forestière n'occupe qu'une place modeste dans les textes. Elle inspire davantage de dispositions en projet que de lois promulguées. En un mot, elle n'est pas encore vraiment passée du stade du discours à celui du droit positif. En supposant que ce cap soit franchi, elle va nécessiter une orientation des gestions, plus complexe, à laquelle les services forestiers devront être adaptés.

### L'orientation des gestions forestières

Si l'on remet la gestion des forêts entre diverses mains, c'est bien dans l'espoir d'obtenir ainsi de meilleurs résultats. Il ne s'agit pas d'un "désengagement" de l'Etat, mais d'une démultiplication des moyens pour atteindre des objectifs plus ambitieux en matière de conservation des forêts et de productions ligneuses. L'Etat ne peut se désintéresser de ce que chacun fera dans l'espace forestier qui lui aura été alloué. Il doit orienter les initiatives des uns et des autres pour qu'elles convergent dans le sens qu'il définira, si l'on préfère, avoir une politique forestière. Cette mission suppose, d'une part, des instruments de conception, d'autre part, des moyens d'exécution.

**Les instruments de conception**

La conception des orientations forestière s'exprime dans un plan ou un programme forestier national qui peut se définir comme la recherche, au cours d'une période donnée, d'une adéquation entre les besoins d'ordre écologique, économique et social, d'un côté, et l'état des peuplements forestiers, de l'autre. Son utilité tient surtout à l'harmonie qu'il permet de prévoir entre les différents facteurs du développement forestier. Si par exemple on se fixe un rythme de reboisement en massif de "x" hectares/an, on peut savoir quels seront les créations de postes nécessaires pour gérer les plantations et prévoir la formation des personnels correspondants, à quel moment les bois viendront sur le marché et quels type d'entreprises ils pourront alimenter, etc. L'un des éléments à la base d'un plan forestier est évidemment la connaissance de l'état actuel de la ressource, ce qui est l'objet de l'inventaire forestier national. Enfin, il faut se soucier de l'application et des corrections éventuelles du plan forestier par des évaluations en cours d'exécution. Aucune des législations ne prévoit cette dernière institution qui représente cependant une pratique de diverses administrations sous la forme d'auto-évaluations (notamment lors de la tenue de conférences forestières bisannuelles). En fait, le plan forestier n'apparaît que dans les lois de Guinée (art. 6), de Guinée-Bissau (art. 4) et du Rwanda (art. 2). Elles instituent également l'inventaire forestier national (art. 25 pour le Rwanda). La première ajoute des plans régionaux au plan national.

**Les moyens d'exécution**

Dans le cadre d'une régie, le ministre responsable de la mise en oeuvre des orientations nationales dispose du pouvoir hiérarchique sur les agents forestiers et du pouvoir de tutelle vis-à-vis des services organisés en établissements publics.

Il en va autrement lorsque les gestionnaires sont des communes, des villages ou des personnes privées. Certes, leurs activités s'inscrivent dans le cadre des règlements et des contrats déléguant les gestions. Certes, les communes sont soumises à des tutelles. Mais ces moyens, outre qu'ils ne s'appliquent pas aux propriétaires privés, ne peuvent procurer qu'une exécution minimale des orientations nationales.

Pour entraîner les acteurs autonomes de la gestion forestière vers des objectifs dépassant un certain niveau, il paraît aujourd'hui nécessaire de les motiver par des avantages financiers. C'est en tous cas le procédé de gouvernement en faveur actuellement, aussi bien dans l'ordre interne que dans les relations internationales. Pour rester sur le terrain du droit forestier, il se traduit par des prêts et subventions accordés selon des programmes de priorités et pour atteindre des résultats précis. Il y a là un puissant facteur de développement de la sylviculture, qui suppose la mise en place de fonds forestiers conçus à cet effet. L'objection tirée de l'état des finances publiques en Afrique n'est pas insurmontable. Avec une aide internationale pour assurer le fonctionnement initial, ils peuvent, s'ils sont correctement conduits, être réalimentés et tourner sans limite de durée. On peut se demander d'ailleurs si les réticences de l'aide internationale devant de tels investissements ne tiendront pas davantage à l'obligation d'une assistance technique sur une longue période qu'aux volumes mêmes des financements à engager.

**L'organisation des services publics forestiers**

Les réformes dans lesquelles on s'engage impliquent l'adaptation des services forestiers à des missions nouvelles et à un type de travail différent de celui qui a été traditionnellement le leur. Si la police ne va pas disparaître, les agents vont devoir déployer davantage leurs compétences techniques et recourir autant à la négociation qu'à l'exercice d'une autorité para-militaire. Rendre les services plus performants soulèvent des questions tenant à leur articulation ainsi qu'aux conditions de leurs personnels.

**85-207L'articulation des services**

Tant qu'une administration forestière constitue une entité unifiée, il ne se pose pas de problème d'articulation entre ses services ou, plus exactement, pas de problème émergeant sur la scène juridique. C'est à partir du moment où on la segmente que surgissent des difficultés plus voyantes. C'est le cas lorsque l'on distingue entre une direction centrale et un ou plusieurs établissements publics d'exécution. C'est encore le cas lorsque les agents de terrains sont intégrés dans des structures communes de développement rural et subordonnés aux autorités localement responsables de l'administration générale. Les expériences que les pays africains ont faites de l'une et l'autre formule n'ont pas toujours été heureuses. Les fonds forestiers peuvent eux aussi engendrer des situations malsaines.

En principe, un fonds n'a pas besoin d'être doté de la personnalité morale. Le mieux est de s'en tenir à la simple autonomie comptable. Ainsi entendu, un fonds consiste en des recettes définies de l'Etat qui sont légalement affectées à des dépenses définies de l'Etat. C'est en somme une simple dérogation aux règles de l'unité et de l'annualité budgétaire, un appendice individualisé du budget général de l'Etat. Bien sûr, il faut que des organes soient désignés pour assurer son fonctionnement et, si possible, par la loi. Cela ne veut pas dire qu'il faille en faire une personne morale. Un fonds a besoin d'un ordonnateur et d'un organe collégial pour prendre ses décisions. Les agents de l'administration forestière peuvent remplir ces fonctions comme des attributions de leur poste, avec ou sans rémunération supplémentaire. Toutefois si les forestiers restent entre eux, le fonds risque d'apparaître comme la caisse noire de leur administration. Il est préférable d'élargir la composition de l'organe collégial, pour cette raison et pour d'autres, sans aller jusqu'à donner la prépondérance aux membres extérieurs. Celle-ci ferait en effet courir des risques de dispersion dans l'utilisation des crédits. Quelles que soient les modalités de son statut, un fonds a toutes les chances de devenir le centre de décision privilégié, dès lors qu'il détient une part substantielle des crédits forestiers. Pour éviter des dysfonctionnements et des tensions, les organes de gestion du fonds doivent, primo, participer aux décisions susceptibles d'entraîner des dépenses, depuis les plans forestiers nationaux jusqu'aux délégations de gestion ou aux plans d'aménagement; secundo, présenter une composition équilibrée dans laquelle les forestiers ne soient pas minoritaires.

**Les conditions de travail des agents**

Il y aurait bien des choses à dire sur les améliorations susceptibles d'être apportées aux conditions de travail des agents, comme la documentation professionnelle, l'organisation du travail de terrain ou la constitution d'équipes responsables d'une unité de gestion. Ces questions relèvent surtout des sciences du management, mais elles ne sont pas étrangères au droit. Nous nous bornerons ici à évoquer celle des primes. Plusieurs législations prévoient, dans leurs dispositions pénales, des remises aux agents sur le produit des amendes qu'ils font rentrer dans leurs attributions de police forestière. La perversion de cet usage a donné lieu, dans certains pays, à de sérieux inconvénients. Pourquoi se limiterait-on à stimuler le zèle des agents dans le seul domaine de la police ? Il doit être possible de trouver aussi le moyen de récompenser une activité sylvicole soutenue. Il est entendu que l'on doit éviter des formules qui pousseraient les agents à forcer l'exploitation. Il est vrai aussi que le revenu d'une forêt est en principe le fruit du travail de plusieurs générations de forestiers. Mais l'on doit pouvoir évaluer la qualité du travail d'un agent, mettre au point des grilles d'évaluation et, sur cette base, octroyer des primes ou un intéressement aux résultats annuels globaux de la forêt. Si le travail de terrain, c'est-à-dire celui des producteur, s était mieux récompensé, il susciterait moins de difficultés, plus d'application et dans les soins aux arbres et dans les relations avec les gestionnaires extérieurs à l'administration.

*TEXTES FORESTIERS CITES*

**Algérie:**
Loi n°84-12 du 23 juin 1984 portant régime général des forêts

**Bénin:**
Loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin

**Burkina Faso:**
Kiti n°An VIII-0328 Ter/FP/PLAN-COOP du 4 juin 1991 portant application de la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso

**Burundi:**
Loi n°1/02 du 25 mars 1989 portant Code forestier

**Cameroun:**
Loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune et de la pêche

**Centrafrique:**

Loi n°90.003 du 9 juin 1990 portant code forestier centrafricain

**Comores:**
Projet de loi forestière de 1995

**Guinée:**
Ordonnance n°081/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant code forestier

**Guinée-Bissau:**
Decreto Lei n°4-A/91 de 29 de Otubro 1991 aprovendo a Lei florestal

**Madagascar:**
Projet de loi relatif à la gestion communautaire locale des ressources naturelles renouvelables

**Mali:**
Projet de loi de 1994 fixant les conditions de gestion des ressources forestières

**Niger:**
Ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural

**Rwanda:**
Loi n°47/1988 du 5 décembre 1988 portant organisation du régime forestier

**Sénégal:**
Loi n°93.06 du 4 février 1993 portant Code forestier

# PART III:

# National Reports

# TROISIEME PARTIE:

# Rapports Nationaux

## *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY OF CAMEROON*

by **Joseph Besong**, Director Mount Cameroon Project LIMBE, Forestry Department, Ministry of Environment and Forestry, Yaounde

### *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

The Cameroon economic development policy is based on free enterprise and private initiative, which are guided and controlled by the Government through enactments. For the past nine years or so, Cameroon has been under pressure from a combination of external and internal forces which have resulted into what is commonly called an "economic crisis".

On the external front, beginning with the fluctuation of US dollar from 1985 and then (leading to) the fall in petroleum prices, followed by the considerable drop in the prices of cocoa, coffee and cotton, foreign exchange earnings have been persistently decreasing. Internally, the fall in production of petroleum, the resulting decrease of agricultural production as well as a rather heavy administrative structure, have only gone to increase the imbalance even more.

#### Agriculture

Agriculture is the main stay of the economy and occupies over 75 percent of the active population, while accounting for about 15 percent of the Gross National Product (GNP) - (4 percent for the forestry sector). The long term goal is total food self-sufficiency and increased export earnings. This is to be achieved through modernization of agriculture by improving methods, intensifying inputs and increasing areas under cultivation. Agricultural development may mean accelerated loss of forest cover unless agro-forestry techniques are encouraged. Emphasis will also be given to reducing past harvest losses.

#### Land

In land use and regional development, a land use plan is being developed for the southern part of the country which is covered by forests and by forest inventory - 14 million hectares in size. This plan is the first attempt to orientate the distribution of land for various uses. When adopted, it is hoped this plan will bring about more care and intensive use of lands by less encroachment on lands set aside for forestry; and balanced development of urban and rural areas so as to stem rural exodus.

#### Energy

While the use of electricity will be encouraged in rural areas, the use of wood for energy will be enhanced by introducing more efficient energy-saving wood stoves and encouraging community forests and charcoal production.

#### Structural Adjustment

To enable the economy to withstand unavoidable pressures from external and internal factors, the Government has taken measures:

- to reduce overall expenditure by reducing Government ownership of equipment e.g. vehicles; involvement in direct production and distribution of goods and services; and investment in new capital - intensive projects;
- to suspend recruitment into the public sector;

- to assign to government services the purely catalytic roles of planning, control and evaluation;
- to rehabilitate, privatise or liquidate state corporations;
- to improve the banking sector to attract deposits and thus enhance availability and inflow of cash;
- to liberalise pricing policy;
- to concentrate provision of social services - health, water, education etc..

**Industries**

The principles governing the setting up of industries are increase in value-added and in new jobs. These can be obtained by (a) increased local processing of raw materials; (b) giving priority to private initiative; (c) giving preference and support for small- and medium- sized industries; (d) giving priority to agricultural product and food processing industries; and (e) giving priority to the protection of the natural physical environment.

**Finance**

Along with the structural adjustment, as described above, government policy on finance has been affected by the on-going crisis. Changes have been made to enable Government honour its bills. Thus, public sector salaries have been reduced by about 60 percent, the currency has been devalued by 50 percent and the taxation system is continuously under review to enable Government to "make ends meet".

These measures, while not always succeeding to achieve the desired goal, have demoralized the civil servants whose output has fallen even farther below that of the private sector.

**Education**

Training and research have been hard hit by the current recession. Higher education has been decentralised and fees instituted. Professional forestry training (both at university and technical level) still needs to be adapted to meet the needs of private enterprise, in conformity with the chosen policy options.

**Transportation**

Improvement of the road network remains a goal which is long term. The rate of achievement has been slowed down because of the current economic problems. The distance of available all weather roads affects the production and distribution of all products considerably. The Edea - Kribi stretch as well as the Yaounde - Akonolinga one have recently been completed. But a vast majority of the territory, especially under forest cover, still need good roads for efficient transportation.

**Forestry Sector in National Development**

The suspension of the drawing up of the five-year development plans renders it difficult to assess how in recent years government perceives the forestry sector will respond to other sectors.

The adoption of structural adjustment planning in the late 1980's made it unnecessary to continue with the sixth five-year development plan which was to end in 1991. The seventh, which was to begin the same year, was never drawn up. However, at different occasions, such as the 1989 Round Table Conference of Tropical Forestry Action Plan for Cameroon; the 1991 National Seminar

on Forestry policy; the 1992 ITTO Conference in Yaounde; the 1992 ATO Conference in Yaounde; the 1992 Forestry Administration Staff Meeting in Bertoua; and the 1993 presentation of the draft forestry law in the National Assembly; the importance of forestry to the economic and social well-being of the country was highlighted.

Some noteworthy occasions when forestry matters were dealt with at high Government and other national institutional levels are:

- the dissolution of National Agency for Forest Regeneration (ONAREF) in 1990 and National Centre for the Development of Forests (CENADEFOR) and the creation of National Agency for the Development of Forests (ONADEF) in 1990 by Presidential decree,

- the creation of the Ministry of Environment and Forestry (MINEF) in 1992 by Presidential Decree,

- the enactment on new mercurial (taxation schedule) values in 1993 by PM's order then in 1994 first by MINFI and then later by PM's order and finally by finance law.

Some of the latter unfortunately were carried out without the MINEF's knowledge, let alone opinion.

- the Nov/Dec 1993 House of Assembly debate on the draft forestry law and the subsequent enactment of the law by the President,

- the creation of a national committee on Ancistrocladus korupensis by the Prime Minister,

- the recent signature by the PM of a decree to implement the forestry law.

Apart from the above activities which were of a strictly national character, other enactment activities have been undertaken with significant bearing on important international matters. For example:

- bills adopted by the National Assembly to authorise the President to sign the adhesion of Cameroon to (i) the Conventions on Biodiversity and climate change; (ii) the Declaration on Forest Management Principles; (iii) the Earth Charter; and (iv) the Rio Declaration

- the signing by the President of the above-mentioned conventions,

- the adhesion to the Global Environmental Facility by letter of the PM,

- the initiation of the National Environmental Management Plan (NEAP) process and the creation of the National Committee for Sustainable Development.

From the above, it can be seen that the Government of Cameroon has already begun implementing the Rio UNCED conventions, starting with the legal and institutional framework.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FORESTRY POLICY*

**Principles and Main Objectives and Domains for Action**

Based on the need to guarantee the long term availability and use of all forest resources now present in the country and, in order to: (a) promote socio-economic development in rural areas, (b)

enhance the protection of rare and/or threatened animal and plant species and critical sites, (c) improve the management for long term sustained yield of the nation's forests, and (d) ensure the maximum and permanent involvement of all interested parties, viz Government, private sector (including non-governmental organisation NGOs) and village communities, the forestry policy of Cameroon has been formulated as follows: "to perpetuate and develop the economic, ecological and social functions of the nation's forests and to manage them in an integrated manner so as to ensure the sustainable and long term efficient utilization and conservation of all the available resources and ecosystems". In order to achieve this goal, four main thrusts for action have been identified as follows:

I. To protect the national forest heritage and the environment and to preserve biological diversity.

II. To enhance the integration of forest resources in the development of rural areas, in order to raise the standard of living of the people and to involve them in forest resources conservation.

III. To utilize forest products as intensively as possible without jeopardising the growing stock so as to increase the contribution of the forestry sector to the GNP.

IV. To set up a dynamic institutional framework, which enables all interested parties to play their roles in managing the sector.

Each of the four headings can be further broken down into lines of action which are also broken down into action areas. The major lines of action in the four directions of thrust mentioned above are as follows:

I. *To protect the national forest heritage, and the environment and to preserve biological diversity.*

- to integrate the environmental and ecosystem equilibrium requirements within the regional planning and rural land-use planning;
- to create a permanent forest estate and protected areas representing the rich biodiversity of the country;
- to develop and implement measures to protect, improve and conserve all forest resources.

II. *To enhance the integration of forest resources in the development of rural areas, in order to raise the standard of living of the people and to involve them in forest resources conservation.*

- to promote wise use of forest resources by local communities;
- to promote the private forestry and the raising of game in rural areas;
- to associate agro-forestry with rural agricultural systems.

III. *To utilize forest products as intensively as possible without jeopardising the growing stock, so as to increase the contribution of the forestry sector to the GNP.*

- **Wood for energy and poles**: to increase supply by intensifying utilization and improving means of production; to orient demand to cheaper energy sources or substitutes; and to promote creation of community forests or plantations.
- **Sawn wood:** to eliminate defaulters amongst current licence holders; to improve forest management into long term sustainability standards; to enhance reforestation and management of existing forest plantations; to promote utilization, diversification and export of processed

products, especially finished or semi-finished; to promote market conditions favourable for private enterprise and for Cameroon nationals.

- **Other forest products**: to identify and enumerate natural potential and to plan for their wise use; to organise marketing locally and for export.
- **Wildlife:** to inventory existing potential for better utilization and conservation; to organise wildlife conservation and use so as to enhance the tourist industry.

IV. *To set up a dynamic institutional framework, which enables all interested parties to play their roles in managing the sector.*

- to define the roles of all interested parties in the sector;
- to improve the organisation and coordination of institutions involved in the management and utilization of forest resources;
- to promote training adapted to the needs of the sector;
- to improve the management of human resources;
- to support the development of the sector through research;
- to promote financing for the activities of the sector as a matter of priority;
- to periodically evaluate the performance of various agencies involved in the running of the sector.

Policy Formulation Process

Several studies highlighted the weaknesses of the forestry policy before the one described above was formulated (FAO, 1988, FAO, 1989) and others even doubted the existence of a forestry policy in Cameroon (COMETT, 1991, Du Saussay, 1991). The weaknesses brought out by the TFAP Appraised Mission Report were as follows: the priority and importance attached to the forestry sector were well below its potential; and forestry policy was not integrated into an overall policy for environmental protection and the development of rural areas nor within a coordinated framework along with the agricultural and livestock development plans.

Some other problems of the forestry sector mentioned in the same report were: the weakness of the legislation in certain priority areas such as community forestry and exploitation/ industrialization; lack of efficient planning of resource use and development; high number of geographically dispersed institutions, each charged with the responsibility of drawing up and implementing management plans with no real coordination and insufficient funding.

The above weaknesses and problems, as well as others identified in publications in Cameroon, i.e., Government's declared strategy for development and economic take off, 1989; the then on-going revision of the forestry law; the on-going work on the land use plan for the southern forested (and inventoried part of Cameroon; Government's "Plan Directeur d'Industrialisation du Cameroun" 1990; the Forestry Department's reaction in "Propositions pour un Plan Bois" 1991; and the Ministry of Agriculture's published "Politique Agricole du Cameroun", 1991; all led to the evaluation of the Forestry Department, as reported by Ebamane and Moukouri, 1991 and later, to the first draft forestry policy proposal - the ultimate recognition that a policy paper approved by Government was indispensable to put the forestry sector in order.

This, at the same time, brought to light the fact that the on-going revision of the forestry law was premature and indeed unrealistic unless there was a policy (document) to support and orientate it.

With this consensus, all efforts were then combined to formulate a new forestry policy for Cameroon and progress was steady and obvious. There were consultations with other Government Ministries and departments and agencies, as well as with international and bilateral organisations and partners and with the private sector. The consultations culminated in a National Seminar on the proposed forestry policy of Cameroon in May 1992. The result of this seminar, after necessary modifications, was forwarded by the Ministry of Environment and Forestry to the Prime Minister's Office in June 1993 for approval.

A number of factors combined on the national and international scene to affect the policy formulation process described above. On the national scene, the factors were:

- *The implementation of the forestry laws* - the forestry law had always been seen to be too exploitation-oriented. It paid much less attention to protection, conservation and other forestry (management-oriented) operations. However, even the exploitation portion of the law, elaborate as it was, was poorly implemented as evidenced by the ever-increasing unpaid forestry taxes.

  The need to reduce these debts (which usually oscillated around 2.5 billion francs CFA in any year) coupled with the increased need for Government revenue as a result of the economic crisis, made a revision of the forestry law imperative (as already mentioned above). The Government's "Declaration de Stratégie de Dévelopment et de Reliance Economique" 1989 contained instructions both to revise the forestry law to facilitate entry into the forestry exploitation sector as well as to increase revenue from this sector.

- *The economic recession* - the economic recession is a national phenomenon with national and international causes. At international level, the cause is attributed to falling prices of petroleum, cocoa, coffee and cotton. At the national level, it is attributed to mediocre performances of the civil service and poor financial management of state and para-statal enterprises. The Government's development and economic take-off strategy mentioned above gave directives to palliate the crisis situation.

- *The sale of Government vehicles* - the disposal of Government vehicles in 1987 in a bid to cut down running costs was a measure which should never have been applied in the indiscriminate manner it was. It grounded the Forestry Department completely and aggravated an already ailing situation, preventing it from doing even the minimum of control it could do when it had some means of locomotion. The result was two-fold: increase in unpaid forestry taxes, and increase in (illegal) logging of the forest.

On the international scene these factors are:

- *The economic recession* - as given above.

- *The financing agencies* - financing agencies both bi- and multi-lateral have been very instrumental in influencing this process. At various stages they have acted as co-sponsors of the policy, critics, as consultants for the study of specific subjects and financiers of specific items in the process. On the whole, their contribution has been much and positive. Only in a few cases was it negative, i.e. when time had to be spent waiting for a specific reply on a specific issue.

  A few examples will illustrate what has just been mentioned. The whole ball was set rolling and given impetus by the TFAP appraisal mission and the FAO/World Bank "Forest and Environment" Project Appraisal Missions. They identified the weaknesses and stood their

ground by insisting that something, and the right thing, had to be done. However, things were not always so clearly perceived. For instance, the "Forest and Environment" Mission Report did not initially pinpoint the need for a forestry policy *per se* but rather for national policies on rural land use and on forest regeneration. It on the other hand identified and insisted on the revision of the forestry law as one of the conditions for granting financial assistance.

The Canadian International Development Agency (CIDA) was very instrumental in the collaborative work of formulation and review, stimulation of in depth analysis and consultation without which the entire process would have taken even longer to complete. It contributed to logistic support such as, stationery, photocopying, per diem to facilitate staff travelling on assignment and studies (Duchesneau & Methot, 1991).

The World Bank financed and supervised many studies related to the policy formulation process COMETT, 1991 Du Saussay, 1991 which made it possible to take a position on different important institutional, legal and financial issues.

NGOs and private sector organisations were not particularly instrumental in the process and participated only when they were invited - as at the national seminar on forestry policy - and when they had presented specific points for consideration.

The local people at the grass roots level were never directly consulted except through their representatives - Rural Council officials. However, in the revision of the forestry law, a closely related document, seminars were held with a cross-section of the population to whom the policy and proposed law were presented for their reaction before the law was finalized and the 5-year priority forestry action plan drawn up. This latter step was with the assistance of CIDA.

As already mentioned, the final draft of the forestry policy was prepared at the Forestry Department and forwarded by (MINEF) to the Prime Minister's office for approval or adoption. No statement has been made to this effect positively or negatively to the author's knowledge.

Forestry Law and Decree of Application

Mention should be made here that the forestry law drafted (in line with the proposed policy) and forwarded to the National Assembly in November 1993, underwent substantial amendments in the means or procedures by which to achieve the goals laid down by the proposed policy document, as described below.

The National Assembly rejected the proposed linking of forest exploitation to management, which implied that logging companies would be responsible for carrying out some management (silvicultural) prescriptions in their forest concessions. For the Deputies, a state corporation in charge of forest management should carry out forest management operations on behalf of the Government and everything should be done to reduce the possibility of loggers claiming long term ownership rights on the forest concessions granted to them. For the same reasons, the Deputies reduced the proposed 25-year concession period to 15 years.

Another major point rejected was the granting of concession by public auction to the highest bidder, which to the Parliamentarians meant limiting the granting of forest concessions only to the rich, that is, on the one hand, multinational companies or, on the other hand, to the rich national tribes.

The last major change with respect to the proposed law was the provision of the creation of a para-statal timber marketing agency at a time when Government was reducing the number of public agencies involved in direct production or distribution of goods and services.

Other changes were of a minor nature usually having to deal with the protection of user rights and the reduction of overweight administrative red tape.

The Forestry Law was enacted on January 20, 1994. As for the decree to implement this law in the forestry sector, it was signed only in August 1994. It does not include any section stipulating the procedure for granting forest concessions or logging coupes, nor does it contain provision for the collection and disbursement of tree felling taxes.

These are two issues which the World Bank insists on a position contrary to that of the National Assembly, as explained above. The World Bank insists that the law be resubmitted to the National Assembly for amendment in so far as the procedure for granting logging rights and the collection and use of tree felling taxes are concerned. For the Bank, sale by public auction is the only way to ensure that timber is sold at its correct market price and for the exercise to bring in as much revenue (a dire need for the country now) as possible. Moreover, the Bank stresses, transparency is guaranteed by this method rather than by the one preferred by the National Assembly. Revenue so collected should go into the central treasury before being disbursed according to pre-agreed (structural adjustment) priorities and should not be directly channelled to sectors which may not constitute priority at any given point in time.

These World Bank positions are logical and defendable as is the one on the creation of additional public agencies now. However, it remains to be seen whether the National Assembly can be persuaded to review its position so soon.

*POLICIES OUTSIDE THE FOREST SECTOR*

Impacts from the Government's fiscal policies are immediately obvious on the forestry sector via taxation, pricing of inputs, spare parts, and raw material (including wood).

The way in which forestry taxes have recently been fixed has been rather disturbing. Several attempts were made and withdrawn before the schedule currently in force was established. Some of the proposals which were found to be unworkable and later withdrawn were made without sufficient consultation with MINEF or with the private forest exploiters concerned.

Business taxes, income and turnover taxes affect profits directly. The prices of inputs such as fuel and lubricants, spare parts and labour, all affect the costs, and thereby profits, of any enterprise, but the price of wood itself, both on the local and export market though not fixed by Government, is influenced by all the other taxation and pricing factors.

The on-going structural adjustment programme and its ensuing policies bearing on centralised budgeting, restructuring and/or privatisation of state-owned enterprises have direct significance on the forestry sector.

Centralised budgeting which precludes the possibility for direct transfer of tax revenues into treasury and/or bank accounts for direct disbursements, will greatly reduce the amount actually allocated to the sector and further limit the sectors ability to cope with even day-to-day (running) costs when the centralised budgeting system will be fully operative. Its regular institutional bottlenecks and

slowness will cause undue delays. For a revenue-earning sector this will be more detrimental to the central treasury because of the consequent fall in revenue earnings.

The streamlining of administrative services and their areas of operation and the consequent privatisation of state and para-statal enterprises, imposes a revision of the job description of the Forestry Department and of the lone para-statal existing in the sector - "ONADEF".

The Forestry Department is functioning far below capacity due to lack of funds, poor organisational set up at all levels (headquarters and provincial services) and inadequate manpower. The roles of each unit still require more detailed circumscription since they are quite vague in the existing organisational chart. Moreover, for some of the posts especially at headquarters level, the officers appointed are clearly unable (because unqualified) to man them.

As for ONADEF, its activities also need to be streamlined to reduce ambiguity. It has neither the manpower nor financial resources to undertake many of the roles that its current job description includes and, of course, it is not fulfilling many of them. As for the Forestry Department, a more detailed and realistic circumscription is required to strip it of its superfluous roles and the need is more urgent because this agency is playing some central and planning administrative roles which ought to be undertaken by the Forestry Department.

Coordination

The Government set up provides for coordination and harmonisation of points of view whenever two or more ministries have to examine a matter. Therefore, even if no commissions or committees were pre-established to carry out coordination functions, the competent ministries should carry out this role.

However, as already mentioned, in some cases it has been noted that the prescribed consultation is not undertaken and coordination has been poor or even absent. In the case in point, even the existing commission responsible for examining and recommending tree taxation schedules (mercuriales), was not convened before the proposals were signed and later cancelled.

*FORESTRY POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

The present policy document as summarised above is a very good attempt at correcting the errors of the past twenty years of Cameroonian forestry, where the main preoccupations were: (a) to obtain as much revenue as possible, (b) to regenerate both within the forest as well as in the savanna and sahel zones, (c) to channel some of the forestry revenue to the development of rural areas - roads, schools, health posts and other such social infrastructure, and (d) to protect the state forest estate. These preoccupations could only be deduced by studying the forestry law and regulations as well as the 5-year Development Plans. They were not documented anywhere.

The drafting of the policy document made it possible to widen the scope and make provision for:

- better protection of rare species and critical sites,
- community forestry and popular participation in forest resources management, in general,
- improved management of the forest resources via management plans based on the sustainable yield of the growing stock of the specific forest,

- better job descriptions for the government agencies charged with planning, execution, supervision and evaluation of the management of forests,

- financing for research operations relevant to the sector's needs and defined in close consultation with the users,

- specialisation in key areas such as wood technology, forest genetics and pathology.

Among the important issues which will influence forestry policy development in the future are people's expectation of increased benefits from management of forest resources; and the increasing awareness of the ecological importance of forests. These two points are at the same time complementary and conflicting, and the ability to reconcile them will henceforth determine whether forestry policy makers are successes or failures.

The increase in resource inputs needed, for example, are to: (a) draw up and implement national forestry action plans, (b) demarcate and protect forests, (c) draw up and implement forest management plans, and (d) pay special attention to individual rare and endangered species and critical sites. This also makes it imperative to obtain financing from sources other than the forest sector in the first place. And yet increasing the awareness of the entire population, intensifying local processing of raw forest products and putting economic value to the ecological influence of forests will go a long way to enhancing our capacity to fix prices for these forest products locally and thus increase the revenue accruing from the sector itself. It is becoming increasingly clear that the degree of people's participation in forest resources management is very likely to determine the success of forestry policy decisions in the future. The more people are involved, the greater the chances of success.

*FORESTRY POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

Throughout this paper, it has been mentioned that the forestry policy document now available, though not yet officially adopted by Government, is the first of its kind. What existed, as understood and deduced from existing laws and regulations, as well as from periodic development and working plans, led to the following results:

Development of the Forest Estate

The area of forest reserves has diminished in the last twenty-two years due to invasion by surrounding populations, mainly for farming and sometimes for housing purposes. It is not known exactly how much of the forest estate has been lost this way, but estimations vary from province to province, depending on the area of reserved forests, population density and activity. The Littoral, West, Centre and South West being the hardest hit and to a lesser degree the North West and South provinces. An evaluation will be necessary to have facts and figures. This has resulted because of the low attention paid to this component of work, as evidenced by the decline in personnel and other resources allocated thereto. Forest reserves are generally unmanned and the reserve boundaries untended in many parts of the country.

Utilisation

Logging has progressed considerably within the same period from 1 million $m^3$ to 2 million $m^3$, although it has stayed around this figure for the past eight years. So, not much is being taken out in terms of volume. However, the impact on forest cover has been alarming to the casual observer. It is said that Cameroon has the highest rate of forest cover lose in the world. Moreover, revenue recovered is far less than could be expected for various reasons.

Even though the planning and control of logging operations receives the greatest attention from the Forestry Department, the effectiveness is low due to inadequate staff, lack of equipment and poor motivation of the staff, as well as poor coordination between the Forestry Department Headquarters and field stations (Ndjatsana, 1993).

Conservation

The situation here, results from a combination of the first two components discussed (development and utilisation). Cameroon is losing its biodiversity at a fast rate. Both plant and animal species are involved, except in remote inaccessible areas - and with improving communications these are becoming fewer and fewer.

Institutions

Even though a Ministry of Environment and Forestry has been created, the Forestry Department is plagued with insufficient means (manpower, finance and equipment) just like most of the Government services.

Action programmes to plan out work over time are being prepared but unless help comes from elsewhere, the programmes will end up on paper. A forestry law and regulations have been passed and work is being done to revise them. However, it is not clear where the means will come from to implement even the parts over which there is total agreement by all concerned.

Mention has already been made of the National Agency for the Development of Forests (ONADEF). Because of changes in the law and the structural adjustment programme, this agency ought to have been restructured and provided with a clear cut job description and the means to work. It is currently waiting for the above measures and being more administrative than is necessary.

For better progress and development of the forestry policy:

- the forestry policy proposed should be adopted at the highest government level and directives be given as to how it should be modified from time to time,
- the forestry sector should be placed among the priority sectors, even within the present structural adjustment context, since it is revenue-earning and failure to grant it sufficient means automatically turns it into a revenue loser,
- the staffing of the Forestry Department should be reviewed especially with regards to officers in charge of bureaux at the headquarters who should be at least graduate level. They have to formulate policy proposals,
- Forestry Action programmes should be approved and the means provided for their implementation,
- ONADEF should be restructured and given a more streamlined assignment and the means to carry it out,
- the private sector should be consulted more by the Forestry Department but it should also respond more readily, be dynamic, be ready to invest in quality sawmill equipment and to take up some more assignments, for example various studies, which the Forestry Department and ONADEF should forgo,

- the local population should be involved in the management of forest resources and also benefit directly from the returns therefrom.

*CONCLUSIONS*

No changes need to be envisaged now in the proposed forestry policy. Rather it should be adopted by Government. The action programme, law and regulations, offshoots of the policy, should be adopted and the means - institutional, financial and personnel - provided for their implementation.

However, the adoption of the proposed land use plan will almost solve the reserve encroachment problem, provided sufficient awareness raising campaigns are undertaken to explain and obtain the people's input and due consideration given it.

The first lesson to learn from the policy formulation process used so far is that wider consultation should be taken at the grassroots and people's representative level. This, of course, requires more time and financing, but it is indispensable. As already mentioned, the success of policy decision making in the future will be determined by the degree of involvement (i.e. support) given by the people from the base.

The needs of the people cannot be overlooked, while emphasis is placed on the protection of biodiversity *per se*. With the means to undertake sustainable management and protection of biodiversity, allowance should be made to meet the needs of the people who must be co-managers of the resources henceforth.

The second lesson to be learnt from the process is that once consultation has been completed and the different options and positions of those concerned are known, Government should take a decision promptly. Hesitating and wasting time only allows the interplay of new factors which could mean beginning the process all over again. The policy will thus forever be under formulation and hardly ever be implemented!

As mentioned already, within the forestry policy itself there are complementary and contradicting measures. These are the contradictions between conservation and development and a compromise must be found. The proposed policy attempts to reconcile the two. Irreconcilable differences found are more the result of insufficient consultation at the grassroots level and with the people's representatives.

Strengthening of national capacities in the policy formulation process will be necessary via external assistance in the following areas: consultation and raising awareness of the people, evaluation of encroachment and biodiversity conservation status of forest reserves, financing priority action programme, evaluation of execution of action programme.

*REFERENCES*

COMMETT, Etude Institutionnelle sur le Secteur Forestier au Cameroun, 1991
DU SAUSSAY, C, La Revision de la Legislation Forestière du Cameroun, 1991
EBAMANE N.S. and MOUKOURI J, Evaluation de la Direction de Forêts, 1991
FAO, PROJET FORET-ENVIRONNEMENT, CAMEROUN Rapport de Préparation Vol 1, 1989
FAO, TFAP Joint Interagency Planning and Review Mission for the Forestry Sector, Cameroon, Mission Report Vol 1, 1988
MINPA/MINDIC, Plan Directeur d'Indsutrialisation du Cameroun, 1990
NDJATSANA M, Etude sur la Gestion des Forêts Camerounaises: Cas de la Province du Sud, 1993
Republique du Cameroun, Declaration de Stratégie de Développement et de Relance Economique, 1989

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIERE EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE*

**Rédigé par Le Cabinet d'études en développement rural et environnement (CEDRE), Bangui**

### *INTRODUCTION*

Depuis l'indépendance (1960), l'histoire de la politique de développement de la République centrafricaine est marquée par des planifications successives. C'est ainsi que, ces dix dernières années, les actions de développement des différents gouvernements se sont inscrites dans le cadre des grandes orientations du Plan de redressement économique et social (1980-1981), du Programme national d'action (1982-1985) et du Plan de développement économique et social (1986-1990).

Les graves crises socio-politiques qui ont secoué le pays de 1991 à 1993 n'ont pas permis d'évaluer le dernier plan et d'en projeter un autre immédiatement.

Au sortir du long et laborieux processus démocratique fin 1993, le nouveau Gouvernement, qui doit s'attaquer aux problèmes que pose la reprise des activités économiques et pour une croissance soutenue, vient d'élaborer un Programme triennal d'investissement de l'Etat pour les périodes 1994-1996.

Tous ces plans et programmes, mêmes s'ils sont diversement appréciés, ont à quelques exceptions près des traits communs: "il s'agit notamment d'oeuvrer en vue de sauvegarder l'indépendance et l'unité nationale, d'atteindre l'autosuffisance alimentaire et de promouvoir le développement équilibré et auto-entretenu en tenant compte des contraintes spécifiques qui pèsent sur l'économie centrafricaine".

En vue de promouvoir ce développement équilibré et auto-soutenu, le Gouvernement se fixe les objectifs à long terme suivants:

- développer les activités économiques par une exploitation rationnelle de toutes les potentialités du pays, par l'emploi plus efficace de ces ressources humaines, par l'amélioration de la gestion de l'économie;

- atteindre l'autosuffisance alimentaire aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif;

- favoriser l'augmentation des revenus et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales et des couches sociales les plus défavorisées;

- préserver les ressources naturelles, notamment forestières et fauniques ainsi que l'environnement.

Les objectifs à moyen terme consistent à:

- augmenter durablement la production en améliorant la connaissance des ressources potentielles (dont notamment le secteur forestier), en créant un environnement économique favorable à l'essor de l'initiative privée (désengagement de l'Etat des secteurs productifs non stratégiques, libération des prix, révision de la fiscalité, etc.) et en soutenant activement la relance de la production agricole;

- lutter contre l'enclavement intérieur et extérieur (entretien du réseau routier national, amélioration des voies de communications vers l'extérieur, renforcement des services de transport, etc);

- mieux satisfaire les besoins essentiels de la population par la rénovation ou la mise en place des équipements collectifs dans le secteur de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique, de l'urbanisme et de logements sociaux... et par la création d'emplois;

- réformer le système de l'éducation et de la formation pour mieux servir, l'adapter aux réalités nationales et aux besoins de l'économie nationale;

- accroître l'efficience de la Fonction Publique afin de la rendre plus performante et plus apte à proposer des solutions pour résoudre les problèmes réels du pays.

Sur le plan sectoriel, la politique forestière a été définie à travers ces différents plans et programmes de développement économique et social du pays. Elle a été confirmée à l'occasion des différentes conférences internationales, notamment à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable (CNUED) tenue à Rio de Janeiro au Brésil en juin 1992 et dans les Déclarations de politiques sectorielles du Gouvernement devant les bailleurs de fonds (table ronde de Genève, juin 1987; Bangui 1989).

En la matière, depuis plus de dix ans, le pays s'est résolument engagé dans une nouvelle politique dans le domaine des forêts; aujourd'hui, il est plutôt question de viser des objectifs de développement, de mettre en place un système de protection, de conservation et de mise en valeur où le paysan se sent concerné, où il se trouve au centre du scénario, et où l'exploitant forestier doit se sentir intimement associé aux efforts d'aménagement de l'administration forestière. A cette orientation, il a été donné un cadre juridique approprié, d'où la création d'un nouveau Code forestier.

Par ailleurs, le secteur forestier a fait l'objet d'une attention particulière récemment encore dans le discours-programme du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, devant l'Assemblée Nationale en janvier 1994 et dans le Programme triennal d'investissement de l'Etat pour les périodes de 1994-1996.

En effet, en vue de faire participer le secteur forestier au développement de l'économie tout en assurant la conservation du patrimoine national, le Gouvernement s'est fixé à moyen et à long termes les objectifs qui consistent à:

- préserver l'équilibre naturel du milieu forestier et assurer la pérennité de la forêt par la maîtrise de la gestion et du développement du secteur;

- assurer la mise en valeur et l'utilisation rationnelle d'énormes potentialités forestières et fauniques;

- mettre un accent particulier sur la transformation plus poussée des ressources forestières en produits semi-finis et/ou finis;

- mettre en place un Plan d'action forestier tropical (PAFT) et un Programme national d'action environnementale (PNAE);

- promouvoir l'utilisation des essences dites secondaires peu connues et/ou peu utilisées.

*ETAT ACTUEL DE LA POLITIQUE NATIONALE EN MATIERE DE FORESTERIE*

Comme on l'a vu, la République centrafricaine définit ses stratégies, ses objectifs et programmes de développement en formulant différents plans ou programmes de développement économique et social.

C'est à travers ces plans et déclarations officielles que le Gouvernement fait ressortir sa politique sectorielle en matière de foresterie, politique qui doit être appliquée par le Ministère chargé des forêts, avec la participation des organismes publics, sociétés privées, organisations non-gouvernementales impliquées dans ce secteur de l'économie nationale.

Le Ministère chargé des forêts a non seulement en charge d'appliquer la politique du Gouvernement mais est l'initiateur de cette politique; il conçoit et élabore tous les programmes de développement du secteur qu'il soumet au Gouvernement pour approbation et intégration dans la politique économique et sociale globale du pays.

Dans le cadre de la coopération intergouvernementale, le Ministère chargé des forêts et le Ministère de l'agriculture et de l'élevage définissent la politique de développement rural et plus particulièrement les actions communes à l'ensemble du secteur. Ces actions concernent surtout le développement rural intégré (agro-sylvo-pastoralisme, agroforesterie, développement communautaire, etc.), la création et la gestion commune de l'Institut centrafricain de la recherche agronomique, la formation (au niveau de deux écoles: l'Institut supérieur de développement rural et le Collège de développement rural), la vulgarisation, etc. Actuellement, le Ministère des eaux et forêts et celui des travaux publics et de l'aménagement du territoire élaborent en commun un projet de développement de la région forestière du sud-ouest du pays à soumettre aux bailleurs de fonds. Ce projet porte sur la réalisation d'infrastructures routières, la gestion rationnelle et durable de la forêt et l'environnement.

Le nouveau Code forestier centrafricain, promulgué en juin 1990, pièce maîtresse de la politique forestière du pays est le fruit d'une concertation large, d'une coopération à la fois interministérielle et interdisciplinaire: le premier aspect de part le nombre des départements ayant participé et contribué à son élaboration, le second aspect de part la diversité des compétences mises à contribution.

L'Office national des forêts (ONF) créé en 1969 et dissout en juillet 1993, parce que jugé inefficace, avait pour mission le reboisement et l'aménagement forestier, la promotion du bois sous toutes ses formes (bois d'oeuvre, bois de service, bois-énergie, etc.), la promotion de l'arbre en milieu rural (établissement de pépinières villageoises, formation, plantations villageoises, vulgarisation etc.) et la recherche forestière appliquée. Il gérait, somme toute, quelque six mille (6 000) hectares de forêts.

Le Fonds de développement forestier et touristique qui lui a succédé a pour mission essentielle le financement des programmes de développement du Gouvernement en matière de foresterie, de faune et de tourisme. Il doit en outre participer aux programmes de la recherche forestière, aux programmes de formation et de recyclage du personnel du secteur et aux programmes de sensibilisation aux problèmes de l'environnement.

L'Institut centrafricain de la recherche agronomique (ICRA) a été créé pour apporter, par la recherche, des éléments d'analyse et de réponses techniques aux besoins de la population rurale en particulier dans le cadre des stratégies nationales de développement vers une meilleure productivité du secteur agricole et forestier. L'ICRA entend créer un cadre institutionnel "solide" pour les actions de recherche agronomique (y compris le secteur forestier), définir les thèmes prioritaires et les

moyens de mise en oeuvre et renforcer le contact entre chercheurs, vulgarisateurs et paysans. Cette institution est en phase de démarrage.

La sensibilisation du public à l'importance et aux fonctions multiples et utiles de l'arbre et de la forêt est une activité menée "quotidiennement" tout le long de l'année, aussi bien par les techniciens que par les média nationaux (radio rurale en particulier). Toutefois, une Journée nationale de l'arbre a été instituée par Décret Présidentiel N° 84/047 du 17 février 1984, journée célébrée chaque année pendant la saison pluvieuse (en juin) avec la participation des autorités politiques, administratives, communales et de la population sur l'ensemble du territoire national: plantations officielles d'arbres sur sites dégradés, entretien des plantations existantes, etc.

La participation du secteur privé et des organisations non-gouvernementales à la formulation de la politique forestière est indirecte, puisque rarement consultés. Toutefois les résultats de leurs actions (positives ou négatives) sont pris en compte. Il en est de même pour les groupements locaux et communaux alors que le Code forestier et autres textes législatifs leur en donnent droit.

En vue d'accroître la capacité du pays en matière de gestion forestière, le Gouvernement centrafricain a toujours recherché l'appui technique et financier des bailleurs de fonds, "la planification étant considérée comme le lieu de rencontre entre une demande de l'Etat et une offre extérieure de financement".

Ainsi, plusieurs projets répondant aux objectifs et programmes de développement du secteur forestier sont en cours d'exécution dans le cadre de la coopération internationale et bilatérale. Parmi ceux-ci on peut citer:

<u>Dans le domaine forestier</u>

1) Projet de recherche forestière (en forêt dense et en savane) financé par la Coopération française à travers le Fonds d'aide et de coopération (FAC) depuis 1978; il a pour but la recherche des techniques sylvicoles et d'aménagement pouvant assurer la conservation et la production durable de l'écosystème forestier tropical.

Des dispositifs de recherche ont donc été installés en savane (Bambari-Bimbo) et en forêt dense (Mbaiki) et suivis depuis plus de dix ans; plusieurs rapports et communications ont montré l'intérêt positif de ces dispositifs de recherche.

2) Projet d'aménagement des ressources naturelles (PARN) créé en 1991: ce projet financé sur un prêt accordé par la Banque Mondiale/IDA à hauteur de sept milliards de F.CFA (avant dévaluation) s'inscrit dans le programme d'action du Gouvernement en matière de connaissance des ressources naturelles, d'aménagement et de gestion durable de l'écosystème forestier, de l'appui institutionnel et juridique, de la gestion participative des ressources naturelles. Il s'agit d'un projet hybride comportant quatre volets:

- inventaire national de la forêt;
- agroforesterie;
- renforcement des capacités du Ministère des eaux, forêts, chasses, pêches, tourisme et environnement en matériel et en ressources humaines (formation);
- appui aux efforts en cours, avec l'aide du World Wildlife Fund (WWF) et de l'USAID pour l'aménagement et la protection de la réserve spéciale de la forêt dense du sud-ouest dans la région de Bayanga.

3) Projet de protection de la forêt dense: Parc national de Dzanga-Ndoki et Réserve spéciale de Dzanga-Sangha. Il est créé en 1988 suite aux nombreuses études effectuées dans la zone par des chercheurs, notamment américains, qui ont mis en évidence la spécificité du biotope: grande biodiversité, forêt équatoriale sempervirente et semi-caducifoliée, habitat par excellence des Pygmées et des espèces animales telles que le gorille, le chat doré, etc.

C'est un projet de développement intégré dont les objectifs à long terme consistent à renforcer les institutions en vue d'assurer la protection et la gestion rationnelle et durable du Parc et de la Réserve, de créer des programmes de recherche et d'établir des stations botaniques et zoologiques. Mais il s'agit à moyen terme de créer, de protéger, de mettre en valeur un parc national de 1 220 km² et une réserve spéciale à usage multiples de 3 200 km² (environ).

Pour ce faire, des mesures d'accompagnement ont été prises et sont en cours d'exécution; il s'agit de:

- développement agricole et agroforesterie;
- développement communautaire;
- éducation environnementale;
- promotion du tourisme (éco-tourisme);
- programmes sanitaires avec mise en place de pharmacies villageoises et aménagement des points d'eau (potable).

4) Projet "Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique centrale" (ECOFAC): financé par la Commission des communautés européennes à travers le Fonds européen de développement (FED), c'est un projet régional qui concerne le Cameroun, le Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, Sao-Tome et Principe et le Zaïre - composante RCA: forêt de Ngotto. Démarré en septembre 1992, ce projet répond aux objectifs de préservation de l'équilibre écologique, de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers tropicaux dans le sud-ouest de la République centrafricaine, et plus principalement de la forêt de Ngotto autour de la route dite du 4è parallèle. Il comporte quatre volets:

- aménagement: inventaire assorti d'un plan d'aménagement et d'un cahier de charge;
- conservation: lutte antibraconnage, sensibilisation au rôle et fonctions des écosystèmes forestiers, etc.;
- développement rural: agroforesterie, amélioration des systèmes de culture;
- recherche: études en ornithologie, en zoologie et des primates.

Ces différents programmes sont en cours de réalisation et assistés de plusieurs missions d'appui extérieures.

5) Programme de développement de la Région Centre Sud: c'est un programme de développement intégré comportant des volets de développement des cultures de rentes et cultures vivrières, et d'aménagement des forêts. Il couvre trois Préfectures du pays: Ouaka, Basse-Kotto et Mbomou et est placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et de l'élevage en collaboration avec le Ministère des eaux, forêts, chasses, pêches et environnement. Il est financé par le Fonds européen de développement (FED) et a démarré ses activités en 1989.

Les volets "Bilan bois de feux "de Bambari qui nous concernent ici ont pour objectifs de:

- réhabiliter la couverture végétale autour du centre urbain de Bambari;
- approvisionner la ville en bois de feu, de service (construction de cases traditionnelles), en bois d'oeuvre par la gestion rationnelle des ressources ligneuses.

6) Projet de réhabilitation écologique: financé par la Coopération allemande à travers le GTZ, ce projet vient de démarrer ses activités mais n'est qu'en phase de réorientation.

Il s'agit de restaurer les écosystèmes dégradés autour des grandes villes comme Bangui et de prévenir la dégradation de l'environnement par des actions de reboisement, de plantations d'enrichissement des forêts (dégradées), l'agroforesterie et autres activités pouvant détourner la pression humaine sur les ressources ligneuses et les terres.

**Dans le domaine de la faune**

Eu égard aux différents fléaux qui menacent la faune sauvage, le Gouvernement a mis en oeuvre un certain nombre d'actions.

Dans un passé pas très lointain, le PNUD a financé quelques projets, notamment:

- le projet CAF/72/010: étude préliminaire pour l'aménagement de la faune en zone nord;
- le projet CAF/006: assistance au centre de formation des grandes chasses de Bamingui;
- les projets CAF/86/001 et TCP/CAF/8955 intitulés: "Assistance à la Direction de la chasse" devenu par la suite en phase II "Assistance à la mise en oeuvre du programme d'aménagement de la faune". Ce projet d'appui institutionnel a abouti à:
  - * la création au sein du Ministère des services des archives, de la documentation et des statistiques;
  - * la création d'un service de sensibilisation et d'information du public en vue de l'impliquer dans la protection et la gestion rationnelle des ressources naturelles;
  - * des attributions de bourses d'études et de stages dans le domaine de la faune.

Ce dernier projet a inspiré la mise en place du programme de développement de la Région Nord (PDRN). Le PDRN est un projet de coopération entre la République centrafricaine et la Commission des communautés européennes. Il a pour objectifs la protection de la faune sauvage très riche et diversifiée de cette zone, le suivi écologique de l'écosystème (flore, faune), l'aménagement des aires protégées et parcs nationaux et le développement rural.

Démarré en 1988 pour une durée de quatre ans, la première phase est achevée et prorogée par une année transitoire de plus d'un an. Les négociations entre le Gouvernement centrafricain et la Commission des communautés européennes ont abouti sur le principe d'une deuxième phase qui durera trois ans.

En vue de coordonner toutes ses actions et de les inscrire dans une stratégie globale de développement du secteur forestier, le Gouvernement a demandé l'assistance de la FAO pour la formulation d'un Plan d'action forestier tropical (PAFT). L'objectif final est l'identification d'actions concrètes visant à promouvoir un aménagement soutenu des écosystèmes forestiers, à améliorer les techniques culturales susceptibles de ralentir la pression des cultures itinérantes sur brûlis, à développer les ressources bois-énergie et à créer des conditions socio-économiques favorables au tourisme, à l'agroforesterie et à la pisciculture. Ce projet a suscité l'engagement profond de la FAO mais sa réalisation reste en suspens faute de suivi et de nomination d'un coordonnateur permanent.

Il est à noter également que le Gouvernement a demandé l'assistance de la Banque Mondiale/IDA pour le financement d'un projet visant à doter le Ministère des eaux, forêts, chasses, pêches, tourisme et environnement des moyens matériels et humains (formation) nécessaires à une meilleure gestion et conservation de la forêt et de la faune. Ce qui a été obtenu par la fourniture des véhicules et autres matériels roulants aux Divisions forestières de provinces et à l'administration centrale.

La réforme du Code forestier a été soutenu par la Banque Mondiale: "en lui-même, le Code de 1990 est une mesure du Programme d'ajustement structurel". Il en est de même pour la restructuration et l'établissement du plan d'effectif du Ministère des eaux, forêts, chasses, pêches, tourisme et environnement et de la dissolution des organismes publics du secteur.

*POLITIQUES EN DEHORS DU SECTEUR FORESTIER*

Les politiques en dehors du secteur qui influent sur les ressources forestières, les activités forestières et les industries forestières concernent principalement:

- l'enclavement et les infrastructures de transport
- la commercialisation
- la main-d'oeuvre
- l'allégement du fardeau fiscal
- l'accès au financement
- l'agriculture
- le prélèvement des bois énergie
- l'encouragement à l'investissement et à l'exportation.

<u>L'enclavement et les infrastructures de transport</u>

La situation d'enclavement de la République centrafricaine constitue une contrainte majeure au développement de son économie et en particulier des activités forestières. L'approvisionnement des sociétés en matériels et pièces de rechange de même que l'évacuation des produits d'exportation butent sur de sérieuses difficultés d'infrastructures de transport et de manutentions portuaires occasionnant d'importants retards dans l'acheminement des produits.

Il y a deux voies d'évacuation des produits forestiers centrafricains:

a) **La voie congolaise** (longue de 1 700 km): cette voie a été la principale jusqu'à ces dernières années. Les produits forestiers, sous forme de radeaux (grumes) ou sur barges empruntent la rivière Lobaye ou la Sangha puis l'Oubangui et enfin le Congo jusqu'au port de Brazzaville (1 200 km). Ils sont ensuite acheminés par voie ferrée jusqu'à Pointe-Noire (500 km).

Cette voie a commencé à perdre de son intérêt à partir de 1986 pour plusieurs raisons:

- la réduction pendant ces dernières années de la période de navigabilité sur les différents cours d'eau empruntés, consécutive aux conditions climatiques défavorables entraînant des étiages prononcés;
- la concurrence très forte des bois congolais qui sont chargés en priorité à Brazzaville et à Pointe-Noire, entraînant des stocks importants de bois centrafricains sur ces ports;
- le mauvais fonctionnement du chemin de fer congolais, phénomène aggravé par les récents troubles socio-politiques qu'à connus ce pays;
- l'amélioration des transports routiers.

Des tentatives d'utilisation du port de Matadi au Zaïre ont eu lieu mais les nombreux problèmes de ce port ont vite découragé les industriels. Les délais et incertitudes d'acheminement sur cette voie ont obligé les sociétés forestières à accorder plus d'importance à la voie d'évacuation routière camerounaise.

**b) La voie camerounaise** (1 800 km): les produits sont acheminés par route jusqu'à Belabo puis par chemin de fer ou par route jusqu'à Douala. Cette voie est beaucoup plus utilisée en saison sèche et permet de raccourcir les délais d'évacuation par rapport à la voie fluviale.

Il est à noter que, pour mieux rentabiliser sa voie ferrée, le Cameroun a imposé aux sociétés centrafricaines de décharger tous les camions à Belabo et de faire acheminer les produits à Douala par chemin de fer.

En matière de transport routier, la convention signée entre la République centrafricaine et le Cameroun relative au partage de fret entre transporteurs centrafricains et camerounais semble avoir un impact négatif sur l'industrie forestière en limitant les capacités des transporteurs.

Par ailleurs, les frais de transport pratiqués par la Société centrafricaine des transports fluviaux (SOCATRAF) et les taxes sur chiffre d'affaires (5%) imposées par le Bureau d'affrètement routier centrafricain (BARC) ainsi que les prix élevés du gas-oil (qui représente 75% du carburant et lubrifiant consommé par les sociétés) constituent des contraintes au développement des industries forestières.

La voie aérienne est parfois utilisée pour le ravitaillement en pièces détachées légères.

Il faut souligner aussi qu'à l'intérieur du pays, certaines zones sont encore mal desservies, ce qui constitue un handicap pour le marché intérieur des produits forestiers.

Le commerce

Le marché international a connu ces dernières années une stagnation des volumes et des prix. Cependant, les bois asiatiques profitant de la chute du dollar américain ont renforcé leur pression sur le marché international au détriment des bois africains (coûts de transport et de production moins élevés en Asie qu'en Afrique).

Les goûts des consommateurs de bois ont évolué, les bois clairs étant de plus en plus demandés au détriment des bois rouges.

On a alors assisté à une baisse de la demande des bois africains et particulièrement du bois centrafricain. Des exigences de plus en plus sévères s'expriment au niveau des qualités et des prix.

La République centrafricaine n'a ni les moyens ni la capacité nécessaires pour faire face à ces exigences. L'appareil de production est souvent vétuste et peu performant. Les industriels sont peu agressifs sur le marché international. L'Etat n'intervient que très peu dans la promotion du bois.

Le marché intérieur n'est pas meilleur à cause de la détérioration du pouvoir d'achat de la population, de la baisse des activités économiques, accentuée par la longue crise socio-politique de ces dernières années (arriérés de salaires, grèves et troubles politiques).

On note aussi des baisses substantielles au niveau des marchés régionaux (UDEAC principalement).

Toutefois, ces dernières années (1991-1993) on note une reprise nette de la production et de l'exportation. L'espoir est que la dévaluation du franc CFA et la création de nouvelles sociétés aideront à plus produire et à plus exporter.

**La main-d'oeuvre**

Le manque de main-d'oeuvre qualifiée constitue l'une des causes de la baisse de la productivité tant quantitative que qualitative des industries forestières.

En effet, les programmes de formation mis en place par l'Office interprofessionnel de formation et de perfectionnement (ONIFOP) ne répondent pas aux besoins spécifiques de l'industrie forestière, notamment en ce qui concerne la formation des ouvriers spécialisés tels que les affûteurs, les opérateurs d'engins lourds, les mécaniciens industriels, les agents classeurs, etc. Rares sont les entreprises qui ont mis en place des programmes de formation ou de recyclage continu de leur personnel.

En ce qui concerne l'encadrement technique par les nationaux dans les entreprises, le recours à des cadres formés à l'Institut supérieur de développement rural (ISDR) de Mbaiki permettrait de réduire les coûts élevés imposés par l'utilisation des cadres expatriés; malheureusement, ce n'est souvent pas le cas. Il semble que, non seulement leur nombre est insuffisant mais que ces derniers préfèrent occuper des postes administratifs. Les entreprises, de leur côté, ne font aucun effort dans la recherche de l'utilisation des cadres nationaux.

L'inexistence d'une structure adéquate de formation dans le domaine de la transformation secondaire (menuiserie par exemple) au niveau national, de même que la difficulté, voire l'impossibilité pour les artisans d'accéder au crédit bancaire sont les principaux facteurs de réduction des activités du secteur forestier.

**Le fardeau fiscal**

Le but de la politique fiscale est double: elle cherche à créer des revenus pour l'Etat et, en même temps, elle exerce nécessairement une influence certaine sur la marche et l'orientation de l'économie en général et du secteur forestier en particulier.

Les taxes directes et indirectes représentaient 22% à 24% du chiffre d'affaires du secteur forestier (Etude générale Wood Verneers, 1989). Elles grevaient fortement sur les résultats financiers des entreprises.

Le Gouvernement a décidé à partir de 1987 de ramener cette charge à 15% du chiffre d'affaires global soit une diminution du fardeau fiscal de 40%, afin d'inciter les entreprises à investir, à produire et à exporter plus.

**L'accès au crédit bancaire**

La chute des cours mondiaux de bois tropicaux sur le marché, le fardeau fiscal et la mauvaise gestion des entreprises ne leur permettent pas d'envisager la remise en état ou le renouvellement de leurs matériels de production vétustes et peu performants (des appareils qui datent parfois de plus de 20 ans). Seul un recours à des sources de financement extérieur pourrait permettre de moderniser les équipements productifs.

Malheureusement, les conditions d'accès au crédit au niveau du pays sont difficiles pour l'industrie forestière considérée jusque-là par les banques commerciales comme un secteur à risque.

Les taux appliqués pour les crédits sont trop élevés (17 à 19% pour les crédits d'opération, 14 à 15% pour les crédits d'investissement) et les conditions d'octroi très strictes (réservées aux entreprises forestières présentant une gestion saine).

L'accès au taux préférentiel n'est accordé qu'aux activités jugées prioritaires telles que le café et le coton (9,5%). Les sociétés forestières n'étant pas classées parmi les secteurs prioritaires, seule une décision au niveau de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) pourrait changer cette situation.

Il est à noter que les permis d'exploitation et d'aménagement octroyés dans le cadre du nouveau Code forestier créent un droit immobilier (Art. 34) dont l'annulation sans cause précise est considérée comme expropriation, ce qui entraîne l'obligation d'indemnisation. Par ces moyens, les permis représentent une valeur et une garantie réelles pour les crédits bancaires des sociétés (Art. 41).

En général, c'est la difficulté d'accès au crédit bancaire qui constitue le principal handicap qui paralyse les petites et moyennes entreprises et l'artisanat centrafricain.

**Encouragement à la modernisation des équipements et à l'investissement**

C'est une des mesures du Programme d'ajustement structurel (PAS I et II) imposées au pays.

Le Code d'investissement (Loi n° 88.004 du 9 mai 1988) a été favorable pour les industries forestières: réduction de 55-65% des droits de douane à l'importation pour les matériels et équipements.

Ce code a permis de nouveaux investissements, même dans les sociétés existantes, de façon à favoriser l'accroissement de la production, l'amélioration des rendements, etc. Toutefois, cette réaction positive reste mitigée.

**L'agriculture itinérante**

L'agriculture itinérante, comme dans la plupart des pays en développement, est la cause principale de la dégradation de l'environnement en général, de la forêt en particulier.

Le paysan centrafricain, par habitude, et ne disposant pas de moyens financiers et surtout de techniques modernes d'intensification de l'agriculture, est condamné à perpétuer cette pratique en attendant une alternative meilleure.

Avec l'augmentation de la population et l'exode rural, le phénomène s'est accentué ces dernières années, surtout dans les zones urbaines et périurbaines: mise en culture des terres fragiles (sableux), cultures sur pentes fortes, raccourcissement de temps de jachère, etc. On assiste à de vastes étendues de savane arbustive même en zone forestière.

Ce phénomène n'a pas fait l'objet d'étude sérieuse mais il est d'autant plus grave qu'il mérite une attention particulière.

**Bois-énergie: bois de feu, charbon de bois**

Le bois tient une place prépondérante en République centrafricaine en tant que combustible ligneux des diverses activités consommatrices. Il est, en effet, le combustible domestique quasi exclusif de la grande majorité des ménages. Il représente 98% de la consommation énergétique totale en milieu rural et 80 à 90% en milieu urbain. C'est pratiquement la seule solution puisqu'il n'existe pas d'énergie de substitution accessible et facilement utilisable. La République centrafricaine est un pays enclavé où gaz et pétrole sont d'un approvisionnement coûteux pour la nation comme pour les consommateurs. Seuls les ménages ayant des revenus élevés (et ils sont rares) peuvent se permettre

d'acheter du gaz (10 000 F.CFA la bouteille de 12 kg avant la dévaluation) ou même du pétrole en quantité suffisante pour ses besoins énergétiques.

Ainsi, pour la seule ville de Bangui on estime que:

- la consommation du bois par les ménages varie entre 0,8 et 2 kg/jour/personne; cette consommation diminue avec l'augmentation de la taille de la famille;
- la consommation des artisans et des commerçants alimentaires varie en moyenne de 5 à 20 kg/jour/personne;
- les besoins de la ville sont énormes, de l'ordre de 900 à 1000 tonnes par jour et vont augmenter sous les effets de l'évolution de la pression démographique.

Le charbon de bois est très peu consommé, souvent réservé à des usages spécifiques (grillades de viande et de poisson, repassage de vêtements). C'est un combustible cher pour les ménages, dont la commercialisation est inexistante en milieu rural.

En général, la récolte de bois de feu et la production de charbon se font principalement sentir autour des grands centres urbains (Bangui, Bambari, Bossangoa, Bouar, etc.) et en zone de savane à population dense où l'environnement est vulnérable et où les besoins des populations sont très grands.

En République centrafricaine, le public est conscient de la disparition des arbres aux alentours des grandes agglomérations, et particulièrement Bangui, et de la forêt à proximité des villes. Même celui qui n'a pas d'activité en zone rurale voit, au cours des déplacements, les effets de la déforestation et l'importance du transport et des marchés de bois.

Ce phénomène est préoccupant et mérite l'adoption d'une stratégie énergétique pour le pays.

**Mécanisme de coordination des politiques de développement**

Il n'existe, sur le plan institutionnel, aucun mécanisme de coordination avec les autres intervenants importants du secteur tels que les Ministères des finances et de l'économie (douanes), de l'agriculture et de l'élevage, des transports et des travaux publics, etc.

Même la Chambre d'agriculture, de l'élevage, des pêches, des forêts et du tourisme qui se veut un organisme de concertation, ne rempli presque pas sa mission faute de moyens humains et financiers. De même, les entreprises forestières n'ont jamais su joindre leurs efforts à travers un organisme de représentation du secteur. L'absence d'un mécanisme de concertation entre différents acteurs de développement a toujours été décriée en République centrafricaine.

*REPONSES DE LA POLITIQUE FORESTIERE AUX QUESTIONS CLES DU DEVELOPPEMENT*

Le problème se situe à deux niveaux essentiels:

- la protection, la conservation, l'aménagement et la gestion durable des ressources forestières;
- l'allégement du fardeau fiscal et le développement des industries forestières.

La forêt centrafricaine est l'une des plus riches d'Afrique de part sa diversité climatique, biologique et la qualité de ses bois. La protection et la gestion durable de cette forêt sont d'une

importance pour son économie et pour la population qui y tire ses ressources vitales: nourriture, produits médicaux, bois de feu et charbon de bois, produits artisanaux et culturels, etc.

Malheureusement, on assiste à une dégradation accélérée de ces ressources ces dernières années. Cette dégradation est due essentiellement à:

- la faiblesse de la politique forestière de l'Etat;
- l'absence d'outil véritable de planification du développement du secteur;
- la pression démographique sur les ressources ligneuses (bois de feu et charbon de bois);
- l'agriculture itinérante consommatrice des terres et des ressources ligneuses;
- le braconnage excessif.

La protection, la conservation et l'aménagement des forêts sont généralement sous la responsabilité de l'Etat. Cependant, les faiblesses des moyens financiers, logistiques et humains de l'Etat et de ses organismes annexes de développement ne leur ont pas permis de jouer pleinement leur rôle.

La population et les entreprises forestières quant à elles n'ont jamais été associées ou responsabilisées dans ces actions, d'où l'exploitation anarchique de ces ressources.

Par ailleurs, le manque de mécanisme ou de structure institutionnelle de coordination et de concertation sur ces problèmes entre les différents intervenants du secteur constitue un handicap sérieux au développement durable.

Préoccupé par la détérioration des massifs forestiers et conscient de l'incapacité de l'Etat de prendre en main seul les activités de protection, de conservation et de gestion rationnelle de ses ressources, le Gouvernement à travers l'appui financier et technique de la Banque Mondiale a envisagé d'y faire participer les populations locales et les entreprises forestières.

De ce contexte découle la nécessité de préconiser et de mettre en oeuvre une politique forestière consciente qui a comme objectif l'effort continu d'une harmonisation de l'impératif de rentabilisation ainsi que la conservation, l'aménagement et la gestion durable. D'où la promulgation du nouveau Code forestier centrafricain (Loi N° 90.003 du 9 juin 1990) qui répond bien à ces préoccupations. Ce Code prône un aménagement actif poursuivi par tous les acteurs présents sur les terrains, à savoir l'Etat, les populations locales et les sociétés forestières. C'est une innovation ! Il essaie de distinguer et de définir aussi bien les capacités que les intérêts des uns et des autres, etc.

Les dispositions relatives à l'exploitation et à la conservation du patrimoine forestier ont été étendues aux collectivités locales et aux particuliers. Une responsabilité plus grande se trouve donc octroyée aux populations qui deviennent des acteurs au niveau du reboisement, de la conservation et de la protection de l'environnement végétal. Les populations devraient retrouver la conviction qu'elles sont les vraies maîtresses de la forêt, qu'elle est leur patrimoine.

Quant aux sociétés forestières, le Code essaie de canaliser l'intérêt de la rentabilité à long terme vers un aménagement de leur base. Il entend associer les entreprises forestières à plusieurs autres concepts tels que la conservation, le reboisement, la fermeture des zones exploitées, la conservation de la forêt et sa remise en état. Les permis d'exploitation/aménagement sont d'une durée illimitée, ce qui oblige la société à conserver son patrimoine. Au rang des mesures, il y a les dispositions contre les feux de brousse anarchiques, celles visant l'avis des populations lorsqu'il doit

s'agir de classement des forêts, l'exercice libre des droits coutumiers d'usage qui n'engendre pas la dégradation de la forêt. L'exploitation artisanale par contre a fait l'objet de dispositions plus strictes[1].

Un nouveau prototype de cahier de charges des sociétés a été défini pour tenir compte de toutes les dispositions du nouveau Code Forestier.

**L'allégement du fardeau fiscal et le développement des industries forestières**

Comme on l'a vu, les taxes directes et indirectes grevaient fortement sur les résultats financiers des entreprises avant 1987.

Conscient du fait que la fiscalité forestière n'est pas incitative à une exploitation rationnelle des ressources, le Gouvernement centrafricain s'est engagé dès le PAS-I en juillet 1986 dans sa déclaration de politique générale à réaliser "la révision, l'uniformisation et la simplification du système actuel de taxation forestière".

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de ramener cette charge à 15% du chiffre d'affaires global.

Ces mesures concernent:

- la modification et la simplification du système de taxation forestière en 1987 (Ordonnance N° 87/037 du 24 août 1987). Les taux sont passés de 6% à 3%;
- la suppression des droits de sortie à l'exportation sur les produits forestiers transformés par la loi des finances de 1990 (loi n° 90.001 du 25 février 1990); jusqu'en 1987, ces droits représentaient 29% des taxes forestières et 12% du total des droits de sortie. Cette modification a pour objectif d'inciter à la transformation en République centrafricaine;
- la réduction de 55-65 à 5% des droits de douane à l'importation pour les équipements et pièces de rechange (par arrêté ministériel). Cette mesure, dont bénéficient les entreprises depuis 1988, présente un impact positif appréciable sur la charge fiscale de celles-ci.

Par ailleurs, un Code des investissements favorables aux industries est en vigueur depuis 1988 (loi n° 88.004 du 9 mai 1988).

**Les perspectives**

Théoriquement, les mesures prises par le gouvernement à travers le Code forestier et l'allégement du fardeau fiscal visent à relever les défis en matière d'environnement et de développement durable tels que définis dans l'Action 21 de la CNUED et les principes relatifs aux forêts.

Pour l'Etat et le législateur, les forêts doivent être gérées de façon durable afin de répondre à la fois aux besoins actuels et à ceux des générations à venir. Pour ce faire, les dispositions du Code forestier ont pris en compte les intérêts de tous les usagers de la forêt, tels que les habitants, les collectivités locales, l'industrie forestière. Ces acteurs de développement sont responsabilisés de façon importante pour les activités liées à la protection, la conservation, la reconstitution et à l'aménagement des forêts.

[1] Rolf Kimper et Gabriel Ngouaméné, 1991.

Mais l'Etat centrafricain parviendra-t-il à mettre en application toutes ces dispositions combien louables? Parviendra-t-il à:

- maîtriser l'évolution et les pressions démographiques sur les ressources ligneuses (surtout en zones urbaines et périurbaines) ?
- limiter l'agriculture itinérante par l'adoption de nouvelles techniques culturales qui puissent améliorer la productivité agricole ?
- faire participer effectivement les entreprises forestières, les collectivités locales, les populations aux activités de protection, de reconstruction et d'aménagement des forêts ?

Il est à craindre que la pauvreté, qui s'accentuera peut-être avec la dévaluation du franc CFA, puisse amener les hommes et les femmes à prélever plus de bois pour leur besoins ménagers, à augmenter les surfaces cultivées (l'engrais étant très cher) et à raccourcir les périodes de jachères. A ce niveau, des efforts de recherche et de vulgarisation devraient être entrepris afin de favoriser l'amélioration des techniques culturales existantes et réorienter les systèmes de production (intensification, agroforesterie) et détourner ainsi les pressions sur les ressources ligneuses et les terres.

Les sociétés forestières n'ont pas d'expérience ni d'expertise dans le domaine du reboisement et de l'aménagement. Par ailleurs, les coûts supplémentaires de reconstitution et de remise en état des forêts, de protection et d'aménagement, grèveraient sur leurs bilans financiers. Il faudrait donc trouver un consensus acceptable pour tous.

Les collectivités locales, les groupements locaux et les habitants n'ont pas toujours confiance en l'administration forestière qu'ils ont toujours considéré comme institution de répression. Cette nouvelle approche de développement participative rencontrera-t-elle leur agrément ? Il faudrait arriver à les y convaincre.

Par ailleurs, tout comme les entreprises forestières, les habitants et collectivités locales n'ont pas la pratique technique de reboisement et d'aménagement. Ils ne sont d'ailleurs pas enclins au reboisement en tant que tel; il faudra le motiver par l'élaboration de systèmes agroforestiers qui lui permettrait d'accroître sa production vivrière. Ainsi, le reboisement serait perçu par l'agriculteur, non plus comme une production de bois de feu dont il ne voit pas l'utilité immédiate (le bois de feu étant considéré comme un don de la nature), mais comme une technique culturale pour améliorer et augmenter ses rendements. Dans ces systèmes, la population centrafricaine préfère les essences à usages multiples (arbres fruitiers, médicamenteux, etc.) dont il faut en tenir compte.

De ce qui précède, l'éducation, la formation et la sensibilisation de tous les acteurs sur les terrains sont d'une grande importance.

Enfin, nous croyons essentiel de mentionner que seule une action concertée de tous les intervenants du milieu et la prise en considération des différents éléments (démographiques, agricoles, industriels, économiques et financiers, culturels) peuvent permettre l'atteinte d'une utilisation rationnelle des ressources forestières et donc un développement durable.

## *MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES FORESTIERES ET IMPACTS*

### Les projets en cours avec l'aide extérieure

Comme nous l'avons vu précédemment, le Gouvernement centrafricain, dans le cadre de la coopération internationale et bilatérale, a mis en oeuvre plusieurs projets répondant aux objectifs et programmes de développement du secteur forestier.

**Projet de recherche forestier: ARF-FAC**

Ce projet, qui a démarré en 1978, s'inscrit dans le cadre du programme de la connaissance des ressources forestières du Gouvernement.

En zone de savane, il s'agissait essentiellement:

(i) d'étudier le comportement, la croissance et la production des essences exotiques à croissance rapide en vue de leur implantation à grande échelle pour la production des bois d'oeuvre, de service (construction des cases) et bois de feu ou de charbon.

(ii) d'étudier la régénération et l'évolution des périmètres de reboisements naturels mis en défens en vue de leur aménagement.

En zone de forêt, les études ont commencé par les plantations en layons en vue d'enrichir les forêts naturelles, puis les plantations en plein, principalement en essences exotiques à croissance rapide, avec étude de comportement, de croissance et de productivité.

Hormis les plantations en layons, ces études (en savane et en forêt) ont abouti à des conclusions et recommandations encourageantes, notamment en ce qui concerne les diverses essences exotiques introduites depuis 1980.

Il s'agit d'étudier la dynamique de la forêt naturelle soumise à différents types de traitements sylvicoles afin de définir une sylviculture assurant la conservation et la production durable de l'écosystème forestier tropical.

Des dispositifs expérimentaux ont été mis en place en 1981 dans la région de Mbaiki (forêt de la Lole et de Boukoko) au sud-ouest de Bangui et suivis régulièrement par la Coopération française assistée d'un homologue centrafricain. Les études ont porté sur:

- la dynamique des peuplements naturels intouchés (témoins);
- la croissance des arbres dans un peuplement naturel après passage de l'exploitation;
- la croissance des arbres après passage de l'exploitation et éclaircie par empoisonnement;
- le comportement général des peuplements;
- la génération naturelle (semis, recrutements);
- les gains de production par rapport à la non intervention et la possibilité de mise en valeur de ces résultats.

Plusieurs rapports et recommandations scientifiques sont parus, qui montrent l'intérêt de l'étude: "en général, le potentiel en bois d'oeuvre reste pratiquement inchangé au sein des forêts naturelles intouchées et ce n'est que par l'action combinée de l'exploitation et de l'éclaircie que les massifs forestiers (quelles que soient leur richesse et leur nature) deviendront productifs tout en assurant une ressource mobilisable et durable de bois d'oeuvre".

Ce projet sert de référence à deux projets d'aménagement: ECOFAC et un autre projet d'aménagement pilote dans le sud-ouest à SALO. L'application de ces expérimentations est à suivre avec beaucoup d'attention.

**Programme de préparation de projets forestiers**

Soucieux de faire du secteur forestier un véritable levier de l'économie nationale, le Gouvernement a, dès 1982, négocié et obtenu de la Banque Mondiale la réalisation de l'étude du

secteur forestier. Plusieurs études ont été réalisées concernant la connaissance, l'aménagement et la protection des ressources naturelles financées par l'Agence pour le développement international (IDA). Parmi celles-ci on peut citer:

- l'étude relative à l'appui, au maintien et au développement de l'industrie forestière;
- la production d'un manuel de dendrométrie;
- la réalisation des photographies aériennes des zones forestières et pré-forestières au 1/20 000 et 1/50 000;
- la réalisation des cartographies de formations forestières du pays.

**Projet d'aménagement des ressources naturelles (PAN)**

Il comporte quatre volets:

- inventaire national de la forêt;
- agroforesterie;
- renforcement de la capacité du Ministère des eaux, forêts, chasses, pêches, tourisme et environnement en moyens matériels, logistiques et humains;
- appui au projet d'aménagement et protection de la réserve spéciale de Dzanga-Sangha.

L'inventaire forestier a porté sur 38 000 km² en zone de forêt dense du sud-ouest du pays. Les travaux de terrain sont achevés, la compilation des données est en cours de réalisation.

Ce travail doit aboutir à un plan directeur d'aménagement des ressources forestières du pays.

L'action agroforestière, qui a démarré en 1992, repose sur la participation des populations rurales à toutes les phases de la conception, de la réalisation et de l'évaluation. Le projet veut ainsi favoriser l'auto-promotion des populations locales et éviter, autant que faire ce peut, de se substituer à elles. Ce volet du projet PARN est localisé dans la zone périurbaine de Bangui à l'ouest. Les enquêtes socio-économiques ainsi que les études pédologiques sont achevées; les terroirs à aménager sont identifiés. La sensibilisation des populations à l'importance de l'arbre et de la forêt et aux méfaits des feux de brousse, et l'animation rurale, sont des activités quotidiennes du projet.

En matière de pépinières et de plantations d'arbres, le projet encourage la production des plants par les intéressés eux-mêmes et offre un encadrement technique et la fourniture de matériel à crédit à taux d'intérêt nul.

Dans le cadre de l'appui institutionnel, les services centraux et régionaux du Ministère des eaux, forêts, chasses, pêches, tourisme et de l'environnement ont été dotés en matériels roulants de transport et de communication radio, ce qui a sensiblement amélioré le fonctionnement de ces services. L'appui se poursuivra avec la construction d'une vingtaine de bâtiments principalement en province (bureaux, logements), la fourniture des motocyclettes, et des stages de formation à l'étranger.

L'exécution de ce projet ne se déroule pas sans contrainte et particulièrement des ruptures dans l'approvisionnement des comptes, perturbant ainsi le respect des calendriers des travaux.

Toutefois, le succès relatif de la première phase de l'exécution du projet ouvre d'autres perspectives. Une deuxième phase s'avère nécessaire pour consolider les acquis encore fragiles et mener de nouvelles actions.

En effet, l'inventaire forestier n'a concerné que la forêt dense du sud-ouest; celle de l'est (région de Bangassou), les forêts denses sèches, les galeries forestières et les savanes arborées n'ont pas encore été prises en compte.

En vue d'élaborer un plan directeur d'aménagement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles, un inventaire national des formations végétales de l'ensemble du territoire s'avère nécessaire.

En effet, par une meilleure connaissance de ces massifs forestiers et de l'évolution des déboisements, l'Etat pourra assurer la planification et entreprendre des actions concrètes en matière de protection et d'aménagement forestier.

Les travaux de photographie aérienne, de cartographie et d'inventaires forestiers nationaux seront autant d'outils qui serviront à l'entreprise forestière dans les travaux de planification et d'inventaire d'exploitation. Ces outils permettront au Gouvernement de réaliser une planification nationale de développement agricole et de l'industrie forestière.

**Projet de protection de la forêt dense équatoriale dans la région du sud-ouest de la RCA: Parc national de Dzanga-Ndoki et Réserve spéciale de Dzanga-Sangha**

Les activités du projet visent:

- la protection: lutte anti-braconnage (actuellement trente gardes-réserve, vingt guides pygmées, un instructeur et trois cadres forestiers en action);
- la sensibilisation et l'éducation des populations en vue d'éveiller leur conscience à l'importance de la gestion durable des ressources forestières;
- le développement des programmes de recherche en vue de proposer un plan adéquat d'aménagement;
- le contrôle de l'exploitation forestière;
- le développement rural: amélioration des techniques de culture et des conditions de vie des populations locales, seul moyen d'éviter ou de limiter la surexploitation des ressources forestières et surtout fauniques.

Le développement de l'éco-tourisme est également proposé.

Les activités concrètement menées par le Projet comprennent entre autres:

- la mise en place d'une zone de chasse affectée à la collectivité locale;
- la promotion du tourisme: beaucoup d'atouts mais manque d'infrastructures d'accueil; les droits d'entrée dans le Parc sont partagés à 60% pour l'aménagement et 40% pour la population locale;
- la mise en place de six clubs de la nature et une association de femmes amies de la nature (association des femmes de Bayanga et de Bayaka);
- le lancement du programme santé et affaires sociales qui supplée efficacement les lacunes du système gouvernemental et favorise l'intégration des pygmées;
- la mise en place d'une pharmacie villageoise;
- l'étude sur les activités artisanales locales en vue de les valoriser et d'en faire la promotion.

L'éducation environnementale a un impact modeste faute de moyens logistiques et de ressources humaines. L'agroforesterie vient d'être initiée, donc en phase d'expérimentation et d'orientation. Les systèmes de cultures locales sont peu connus.

Le projet rencontre des difficultés de mise en oeuvre. Quelle alternative de développement rentable proposer aux paysans de cette localité ?

En effet, l'image du projet est mal perçue par la population locale qui le considère comme une contrainte à l'utilisation de leur milieu naturel, avec des menaces qui planent sur leur emploi au niveau des industries forestières qui risquent de fermer sous la pression dudit projet. Pour elle, le projet ne réalise pas d'activités concrètes; elle sous-estime l'impact de l'emploi et du tourisme; les menaces des éléphants sur les produits agricoles sont attribuées aux actions de protection du projet.

Il n'y a pas de données socio-économiques fiables qui permettent d'envisager une alternative de développement durable et acceptable par la population locale.

**Projet "Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique centrale (ECOFAC), composante RCA"**

Comme il a été souligné plus haut, ce projet sous-régional cadre bien avec les objectifs de préservation de l'équilibre écologique, de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers tropicaux dans le sud-ouest du pays où la construction de la nouvelle route dite du 4è parallèle risque de perturber le milieu naturel. De vastes superficies jusqu'ici inexploitables, devenues accessibles, vont être livrées à l'exploitation forestière industrielle et à des pressions humaines (braconnage, agriculture, prélèvement de bois de feu, etc.).

Il fallait prévenir le mal d'où l'origine de la conception de ce projet qui comporte quatre volets essentiels et mis en oeuvre depuis 1992:

- aménagement sylvicole et amélioration des peuplements forestiers naturels;
- conservation;
- développement rural.

Ce projet venant de démarrer, nous ne pouvons que citer quelques réalisations:

1°- Aménagement:

- 60 000 ha de forêts inventoriés; le traitement des résultats est en cours. Les résultats permettraient de proposer un plan de gestion assorti d'un cahier des charges pour les industries forestières;
- étude de la régénération en cours avec des missions d'appui de la Commission des communautés économiques européennes.

2°- Conservation:

- formation de quinze éco-gardes en lutte antibraconnage de février à mai 1993;
- patrouilles régulières sur le site de la conservation et démeublement de la faune de la zone.

3°- Recherche:

- étude ornithologique réalisée (par M. Christy de la revue Pangolin du Gabon en 1994);
- étude zoologique: deux missions, les résultats sont en attente au Centre national de recherche scientifique (France);
- étude sur primate réalisée mais non encore publiée.

4°- Développement rural:

- formation de deux vulgarisateurs: un à Bambio et un à Ngotto avec l'appui du PAN, OIC-SIBUT et le projet Centre Sud;
- agroforesterie en démarrage: création des pépinières, distribution des plants (fruitiers);
- aide aux écoles.

5°- Points faibles du projet:

- difficultés de faire participer la population aux activités communautaires;
- il n'est pas facile de faire comprendre à la population locale la nécessité de conserver les ressources naturelles et plus particulièrement la faune, leur seule source de protéine animale;
- c'est une zone minière, la population est peu encline aux travaux champêtres.

**Programme de développement de la région Nord (PDRN)**

Cet important programme a été conçu pour mettre en place un système de protection et d'aménagement efficace de 105 000 km$^2$ dans la région Nord, actuellement menacée aussi bien par la sécheresse que par le braconnage. De même, l'amélioration des conditions de vie des populations de la région était plus que nécessaire pour limiter la pression sur les ressources naturelles (faune surtout).

Le projet, qui a effectué quelques réalisations, a vu suspendre ses activités. Parmi ces réalisations on peut citer:

- la construction de plus de 3 000 km de routes et pistes dont l'impact sur le développement du tourisme cynégétique n'est pas négligeable;
- le recrutement et la formation de 100 gardes pour la lutte antibraconnage;
- la construction à Bamingui, Manovo, Ndélé et Sangha de 182 bâtiments à usage de bureaux et logement;
- la création à Sangha d'un centre pilote de développement rural dans le but d'associer les communautés villageoises à l'exploitation et à la gestion rationnelle des ressources locales.

Ce projet a connu beaucoup de problèmes aussi bien avec les braconniers qu'avec les populations locales qui n'étaient pas associées aux négociations préalables et qui se sont vues soustraire leurs richesses naturelles par des étrangers.

**Projets CAF/78 ET CAF/86/001 (Financement PNUD/FAO)**

Démarrés dès 1978, ces projets d'assistance aux services de la faune ont permis:

- la création, au sein de l'Administration centrale, d'un service informatique;
- l'organisation et le soutien au Service des archives et de la documentation;
- la mise en place d'un programme soutenu de sensibilisation;
- la formation de plusieurs cadres et agents du Ministère.

Si les objectifs du projet ont été réalisés en matière d'appui institutionnel, force est de constater que les objectifs visant à l'éradication du braconnage et à l'intégration des populations rurales dans la gestion de la faune n'ont pas été atteints.

**Investissements sur fonds nationaux**

Les investissements sur fonds nationaux ont été effectués à travers des organismes parapublics à autonomie de gestion qui recevaient soit des subventions de l'Etat, soit des recettes affectées sur taxes forestières ou taxes cynégétiques.

Il s'agissait de l'Office national des forêts (ONF), du Centre national pour la protection et l'aménagement de la faune (CNPAF) et de l'Office centrafricain du tourisme (OCATOUR).

**L'Office national des forêts (ONF)**

Appelé à traduire dans les faits concrets la politique du Gouvernement dans les domaines du reboisement, de l'aménagement forestier, de la recherche forestière appliquée et de la promotion de l'utilisation du bois, grâce aux taxes forestières qui lui sont affectées par l'Etat à raison de:

- 100% de taxes de reboisement (taxes sur exportation des grumes en vue de favoriser la transformation sur place);
- 40% taxes d'abattage (60% au Trésor Public);
- 40% taxes de superficie (60% au Trésor Public).

De 1969 à 1993, l'ONF a pu recouvrer une somme appréciable d'argent lui permettant de réaliser certaines actions sur le terrain: reboisement, mis en défens des formations végétales naturelles (surtout savanes) et suivi de leur évolution en vue d'aménagement.

A partir de 1981, avec la fermeture de certaines sociétés de la place (SOCEFI et IOROMBOIS en 1982, SLOVENIA-BOIS en 1988), devant les difficultés de plus en plus grandes engendrées par la conjoncture internationale défavorable, l'ONF a vu ses recettes diminuer vertigineusement. A ces difficultés d'origine exogène à l'ONF s'ajoute un problème de gestion interne; le budget annuel est consacré à plus de 80% à des dépenses de fonctionnement. Arrive la paralysie des activités de terrain vers les années 1985-1987, puis 1991-1992.

L'ONF est dissout par Ordonnance N° 93.0010 du 8 juillet 1993. Il n'a pu gérer que quelque 6 000 ha de forêts dont 1 110 ha de plantations.

**Le Centre national pour la protection et l'aménagement de la faune (CNPAF)**

Comme son nom l'indique, cet organisme a pour objectif la protection du cheptel faunique par des actions de lutte antibraconnage, l'aménagement des terroirs d'intérêt cynégétique. Malheureusement, la modestie des ressources du CNPAF ne lui a pas permis de jouer pleinement son rôle. La gestion n'a pas été meilleure non plus. Le CNPAF est par la même Ordonnance que l'ONF dissout.

**L'Office centrafricain du tourisme (OCATOUR)**

Le tourisme centrafricain n'a pu, depuis l'indépendance, s'affirmer sur le plan national et international et pourtant les atouts ne manquent pas: biodiversité faunique et végétale, nombreux sites historiques, diversité culturelle, etc.

Malgré les subventions énormes accordées à cet organisme, sa gestion a été la plus catastrophique: les critères subjectifs de choix des responsables (souvent non expérimentés dans la gestion des choses publiques) ont conduit à sa dissolution autant que les deux autres offices précédents.

**Fonds de développement forestier et touristique**

C'est le nouveau né des organismes d'Etat à gestion financière autonome, créé par Ordonnance N° 93.011 du 8 juillet 1993 pour remplacer les trois offices dissous. C'est une exigence de la Banque Mondiale. Au moment où nous mettons sous presse ce texte, le Fonds n'est pas encore opérationnel.

## Principaux instruments utilisés, points de force et de faiblesse

**Le Code forestier centrafricain**

Comme nous l'avions souligné plus haut, le Code forestier de 1990 est la pièce maîtresse de la politique forestière de la République centrafricaine.

Ce Code est une manifestation de la volonté politique de tendre vers une utilisation rationnelle et vers la conservation des ressources naturelles. Il s'appuie sur l'idée d'une plus grande collaboration et d'une plus grande entente entre les opérateurs économiques, les populations locales et l'Administration forestière. C'est une innovation très importante.

Toutefois, à maintes reprises, les difficultés de mise en oeuvre de ce Code ont été soulevées notamment en ce qui concerne:

- la responsabilisation des sociétés forestières et des populations locales mal définies;
- le contour de droit coutumier d'usage en matière de foresterie en rapport avec l'exploitation artisanale;
- qui doit reboiser et aménager ? l'industriel ? en-a-t-il la compétence ? etc.

Le texte laisse donc place à de nombreuses interprétations.

**Les instruments fiscaux**

Nous les avons déjà analysés à la section du présent rapport traitant de "L'allégement du fardeau fiscal". Ce sont des lois (Ordonnances), des Arrêtés ministériels:

- Ordonnance N° 87/037 du 24 août 1987 portant modification et simplification du système de taxation forestière, les taux passant de 6% à 3%;
- loi des finances n° 90.001 du 25 février 1990, art. 28 portant suppression des droits de sortie à l'exportation sur les produits forestiers transformés sur place. Cet article à l'avantage de figurer parmi les dispositions permanentes des lois de finances;
- Code des investissements (loi N° 88.004 du 9 mai 1988) favorables aux industries et Arrêté interministériel d'application portant réduction de 55-65% des droits de douane à l'importation pour les équipements et les pièces de rechange.

Ces modifications, réductions et suppressions des taxes ont pour objectifs d'inciter à la transformation et à la gestion rationnelle des ressources forestières et présentent un impact positif appréciable sur la charge fiscale des entreprises.

*CONCLUSIONS*

La définition d'une politique adéquate du développement du secteur forestier a toujours fait l'objet des préoccupations des différents Gouvernements de la République centrafricaine dans leurs programmes de développement économique et social.

Tout récemment encore, dans un souci de faire participer le secteur forestier au développement de l'économie tout en assurant la conservation du patrimoine national, le Gouvernement actuellement en place s'est fixé à moyen et à long termes les objectifs qui tendent à:

- préserver l'équilibre naturel du milieu forestier et assurer la pérennité de la forêt par la maîtrise de la gestion et du développement du secteur;
- assurer la mise en valeur et l'utilisation rationnelle d'énormes potentialités forestières et fauniques;
- mettre un accent particulier sur la transformation plus poussée des ressources forestières en produits semi-finis et/ou finis;
- promouvoir l'utilisation des essences dites secondaires peu connues et/ou peu utilisées.

Malheureusement, malgré ces bonnes intentions des différents Gouvernements, on assiste aujourd'hui à une dégradation accélérée des ressources forestières. A l'évidence, cette dégradation est due essentiellement à:

- la faiblesse de cette politique forestière;
- l'absence d'outil véritable de planification du développement du secteur;
- la pression démographique sur les ressources ligneuses;
- l'agriculture itinérante consommatrice des terres et des ressources ligneuses;
- le braconnage excessif.

Devant cette situation, il devient nécessaire de préconiser et de mettre en oeuvre une politique forestière consciente orientée vers un effort continu d'une harmonisation de l'impératif de rentabilisation ainsi que la conservation, l'aménagement et la gestion durable.

C'est dans ce contexte qu'un nouveau Code forestier a été promulgué sous forme de Loi pour répondre à ces préoccupations. Ce Code prône un aménagement actif poursuivi par tous les acteurs présents sur le terrain, à savoir l'Etat, les populations locales et les sociétés forestières. Il essaie de distinguer et de définir aussi bien les capacités que les intérêts des uns et des autres.

Afin d'inciter les différents acteurs à une exploitation rationnelle des ressources, une politique d'allégement du fardeau fiscal a été engagée et vise la révision, l'uniformisation et la scientification du système actuel de taxation forestière.

Par ailleurs, un Code des investissements favorables aux industries est en vigueur.

Toutes ces mesures seront vaines sans une action concertée de tous les intervenants du milieu et la prise en considération des différents éléments (démographiques, agricoles, industriels, économiques et financiers, culturels) qui puissent permettre d'atteindre une utilisation rationnelle des ressources forestières et partant un développement durable.

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIÈRE AU CONGO*

**Jean-Pierre AGNANGOYE**, Directeur du Service national du reboisement (S.N.R.), Ministère des eaux et forêts, de l'agriculture et de la pêche, B.P. 98, Brazzaville

Ce rapport national présente et analyse les politiques et stratégies du Congo en matière de foresterie, dans le cadre de l'étude régionale sur les politiques forestières dans certains pays d'Afrique entreprise par le Département des forêts de la FAO.

Les termes utilisés et les données présentées dans ce rapport n'impliquent aucun jugement de valeur de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture sur le pays.

**Remerciements**

L'Auteur exprime toute sa gratitude à la FAO pour le choix du Congo parmi les pays représentatifs des situations qui prévalent dans la région et pour la confiance qui lui a été témoignée en lui confiant la tâche de préparer ce rapport national. De même, il adresse ses très sincères remerciements à toutes les personnes morales et physiques consultées pour leur contribution directe ou indirecte à la préparation et finalisation du présent rapport.

*AVERTISSEMENT*

La préoccupation généralisée sur l'état des forêts a abouti à l'adoption par la CNUED en 1992 de l'Action 21 et des Principes forestiers qui représentent un nouvel engagement de tous les pays pour la conservation et l'exploitation écologiquement viable de leurs forêts. Reconnaissant les principales faiblesses dans les politiques, les méthodes et les mécanismes adoptés pour soutenir et développer les rôles et fonctions multiples de la forêt, le Chapitre 11 de l'Action 21 **"Combattre la déforestation"** appelle à des mesures et approches effectives au niveau national pour améliorer et harmoniser la formulation et la mise en oeuvre des politiques.

Dans ce cadre, comprendre l'état actuel des politiques forestières et faciliter leur adaptation au contexte de développement en évolution est un des principaux sujets de préoccupation pour le Département des forêts de la FAO qui a inscrit dans son programme de travail la réalisation d'une étude régionale des politiques forestières de l'Afrique en vue d'identifier les principales questions qui affectent le secteur forestier.

Cette étude régionale est basée sur une analyse des politiques forestières dans un certain nombre de pays sélectionnés comme étant représentatifs des situations qui prévalent dans la Région.

La première étape de l'étude consiste en la préparation d'une série de rapports nationaux par des experts nationaux. La deuxième phase de l'étude sera une révision des politiques forestières de la région à travers un atelier qui permettra aux experts des pays d'Afrique de partager les informations et expériences en matière de formulation et de mise en oeuvre des politiques.

Pour le cas du Congo, cette étude est liée à quatre revues du secteur forestier qui ont justifié et orienté les modifications importantes et la mise à jour des politiques et stratégies actuellement en cours en matière de foresterie. Ces revues sont:

- le Séminaire national sur le développement et les perspectives du secteur forestier tenu du 22 au 29 mai 1989;

- l'analyse du secteur forestier par la Conférence nationale souveraine (1991);

- le Programme national d'action pour l'environnement (PNAE-Congo) objet du Séminaire national tenu du 13 au 16 juin 1994; et

- le Programme national d'action forestier tropical (PAFT-Congo) dont la table ronde n° 2 s'est tenue du 21 au 24 juin 1994.

*INTRODUCTION*

La politique actuelle de développement du Congo dont la politique forestière est partie intégrante à part entière est marquée par les résultats désastreux de ses options volontaristes caractérisées par une étatisation très poussée et très mal maîtrisée dans tous les secteurs d'activités d'une part, et la transition vers une libéralisation de l'ensemble de l'économie qui passe nécessairement par la voie des ajustements et d'une remise en ordre en profondeur de tout le tissu économique et social national d'autre part.

Pourtant, le pays a eu une politique de développement traduite dans plusieurs plans de développement dont les plus récents sont:

- le Plan de développement économique et social (1982-1986);
- le Programme d'ajustement structurel (PAS - 1985-1989);
- le Programme d'action économique et social (PAES 1990-1994).

La situation économique et financière globale se résume par l'asphyxie et l'insolvabilité de l'Etat et des entreprises, le recul de plus de 6% du secteur productif depuis plus de 10 ans et un endettement largement supérieur au PIB (5, 700 milliards de $ US contre 2, 700 $ US, soit 211% de la richesse nationale).

La Conférence nationale souveraine, tenue du 25 février au 30 mai 1991, a dressé un bilan de toutes les politiques nationales menées depuis 1963 et plus particulièrement de 1969 à 1991; ce bilan a établi que l'économie nationale était dévastée et essoufflée à tel point qu'il a été conclu que le Congo était économiquement "sinistré".

Les Conclusions, recommandations et actes de la Conférence nationale souveraine ont mis fin au système de Parti unique marxiste et ouvert le pays à la démocratie avec son corollaire qui implique la libéralisation de l'économie et la reprécision du rôle régulateur de l'Etat.

Après trois ans de tâtonnements, de dérapages, d'instabilité et d'insécurité liés à la transition du système monolithique et autoritaire au système démocratique, le Gouvernement et le Parlement issus des premières élections démocratiques viennent d'adopter un Programme d'action et de relance économique et social (PARESO) qui définit les grandes options d'une politique de redressement qui se veut plus réaliste, globale, cohérente et progressive. Ce Programme vise entre autres:

- la réduction du déficit de l'Etat par l'amélioration des recettes et la compression des dépenses publiques;

- l'engagement de réformes structurelles à court et moyen termes qui toucheront de façon particulière la fiscalité, les douanes, le Code national des investissements, le Droit de l'entreprise, le système bancaire, le public, les entreprises d'Etat, la décentralisation de l'administration, etc.;

- le développement industriel qui privilégie les activités combinant la valorisation de la main-d'oeuvre et une valeur ajoutée à contenu technologique; les industries mécaniques, métalliques, la céramique et le travail du bois sont les secteurs clés de cette stratégie;

- la redéfinition et la limitation du rôle de l'Etat par son désengagement progressif des secteurs productifs et la fourniture efficace de certains services au monde rural;

- l'arrêt de la dégradation des ressources naturelles dans le cadre d'un développement durable et autoentretenu capable d'arrêter et d'inverser l'exode rural en créant les conditions pour un meilleur cadre de vie familiale paysanne, en commençant par l'eau potable, l'assainissement, la nutrition et la mise en oeuvre d'une politique de création d'emplois;

- la relance du secteur forestier par des mesures d'urgence qui portent sur l'assainissement des entreprises opérant dans le secteur et sur la redéfinition de la politique de développement forestier qui prend en compte la valeur de la ressource en tant que deuxième produit d'exportation et richesse potentielle de l'après pétrole;

- la poursuite du reboisement par le Limba et l'Okoumé des zones écrémées du massif du Chaillu et du Mayombe et la lutte contre la savanisation par le planting des essences à croissance rapide;

- la poursuite de la protection et le développement des aires protégées avec l'appui financier du Fonds pour la protection de l'environnement et la Banque Mondiale dans le cadre du Projet GEF et d'autres financements à rechercher.

Le PNAE - Congo et le PAFT - Congo sont deux exercices de planification qui s'intègrent dans le PARESO et visent la concrétisation de ses options stratégiques pour la gestion écologiquement viable des ressources naturelles du pays.

Par ailleurs, une revue du secteur agricole a été réalisée récemment par la FAO à la demande du Gouvernement, en vue de l'élaboration d'un plan Directeur pour le développement harmonieux de l'agriculture et de l'élevage à l'instar du PNAE et du PAFT. En attendant la mise en oeuvre de ces nouvelles politiques et des modifications des méthodes et mécanismes qui s'imposent, la politique forestière actuelle du Congo et les résultats de son application sont-ils en cohérence avec les principes et objectifs initialement énoncés?

*ETAT ACTUEL DE LA POLITIQUE NATIONALE EN MATIERE DE FORESTIERE*

**Principes et objectifs**

La politique actuelle du Congo dans le secteur forêt/environnement est claire; elle se résume ainsi:

exploitation durable des forêts pour participer au développement des régions tout en garantissant la protection et la conservation des écosystèmes, ce qui implique la réalisation préalable des inventaires, l'élaboration et l'application des plans d'aménagement pour les différentes Unités forestières d'aménagement (UFA) et la détermination des volumes maximum de coupe annuelle (VMA) telles que dispose le Code forestier et ses textes d'application;

constitution, aménagement et gestion d'un réseau d'aires protégées (réserves et parcs, etc.) pour conserver la diversité des écosystèmes;

- transformation progressive du maximum de bois récolté localement pour la création d'emplois et la réalisation de plus de valeur ajoutée dans le pays;

- réalisation de plantations forestières et de travaux sylvicoles pour la production des bois d'industries et d'énergie, l'augmentation du patrimoine forestier et l'amélioration des rendements des forêts exploitées.

Le Congo a choisi d'être présent et actif dans la production et la commercialisation des bois d'oeuvre, des bois d'industries et des services écologiques; ses options politiques et stratégiques sont exprimées par écrit dans le PAES, le rapport du Séminaire national sur le développement et les perspectives du secteur forestier, dans les conclusions, recommandations et actes de la Conférence nationale souveraine, dans le PARESO, le PNAE, le PAFT et les différents textes législatifs et réglementaires en vigueur en cours de révision actuellement.

Il convient cependant de s'interroger sur la pertinence des choix politiques définis ci-dessus et de la stratégie permettant leur mise en oeuvre.

La formulation de la politique forestière est initiée par le Ministère des eaux et forêts et de la pêche qui organise, à cet effet, des séminaires nationaux auxquels participent les Directeurs régionaux des eaux et forêts, les représentants des entreprises et agences d'exécution privées et étatiques qui interviennent dans le secteur, le syndicat des professionnels (UNIBOIS), les représentants de quelques Ministères dont les activités ont des rapports directs ou indirects avec celles du secteur des eaux et forêts ainsi que les représentants des entreprises nationales comme l'Agence transcongolaise des communications (ATC) et Hydro-Congo.

Les Comités interministériels institués n'ont, dans certains cas, jamais fonctionné pour assurer de façon permanente la cohérence dans la mise en oeuvre des politiques et stratégies nationales.

Les conclusions et recommandations des séminaires étaient ensuite soumises au Gouvernement, au Comité central et aux Congrès du Parti Unique qui adoptait en dernier ressort les programmes et plans nationaux de développement que l'Assemblée nationale populaire ratifiait formellement.

Pour ce qui concerne les textes législatifs, l'Administration forestière les initie au niveau central et les propose au Gouvernement qui les soumet au Parlement pour adoption finale.

Les populations en général et les collectivités rurales en particulier n'ont jamais été directement impliquées dans le processus de formulation des politiques et stratégies actuellement en vigueur. Toutefois, dans le cadre spécifique de l'application de la réglementation en matière de faune sauvage, l'Administration forestière organise périodiquement des campagnes et missions de sensibilisation ainsi que des émissions à la radio pour informer les populations notamment à la veille de la fermeture annuelle de la chasse.

Dans le cadre de l'élaboration et adoption du Programme national d'action forestier tropical (PAFT - Congo), des séminaires ont été organisés pour la première fois au niveau des régions en vue d'une consultation plus large et d'une implication des différents acteurs concernés par la gestion durable des ressources naturelles nationales.

Les organisations non-gouvernementales et les associations de la société civile intéressées aux problèmes du développement et de l'environnement ont été impliquées pour la première fois malgré leur caractère embryonnaire.

La conscience de la nécessité d'une gestion participative des ressources naturelles pour les générations présentes et futures se développe et prend progressivement corps au sein des agents de l'Administration forestière et des populations au détriment d'une réglementation bureaucratique du reste démunie des moyens requis pour s'imposer par la répression.

Principales mesures législatives et réglementaires

C'est en 1974 que la législation forestière du Congo a subi son plus grand changement: un nouveau Code forestier porté par la loi n° 004/74 du 4 janvier 1974 a remplacé en totalité les textes antérieurs trop dispersés et pour la plupart tombés en désuétude.

Une révision partielle de ce nouveau code a été effectuée par la loi n° 32/82 du 7 juillet 1982. Cette révision concerne principalement le chapitre I sur le régime foncier et le classement des forêts, puis introduit quelques mises à jour dans le chapitre sur les infractions. La partie centrale de la loi qui établit les règles générales d'utilisation des ressources et la procédure d'attribution des forêts est demeurée inchangée.

La loi n° 005/74 remaniait entièrement et établissait un nouveau système de prélèvement et de perception des taxes et redevances. Considérablement simplifiée, cette loi réduit de 12 à 4 les diverses sortes de taxes et redevances. Cette loi a été modifiée par la loi n° 16/83 du 27 janvier 1983 qui suprime les mesures transitoires.

Les modalités d'application du code régies par le Décret n° 188/74, modifiées par le Décret n° 84/910 du 19 octobre 1984, sont bien structurées, complètes et détaillées.

Les principales mesures législatives et réglementaires contenues dans les différents textes se résument comme suit:

- la loi n° 004/74 du 4 janvier portant Code forestier et modifiée par la loi 32/82 du 7 juillet 1982 est considérée comme un exemple de code forestier complet et moderne pour assurer une meilleure mise en valeur de la forêt tropicale. Elle lie l'attribution des droits d'exploitation aux exigences de l'aménagement, de la mise en place d'infrastructures de développement des industries forestières. L'utilisation à long terme de la matière première disponible est l'objectif essentiel de ce code; au lieu de lier l'octroi de titres d'exploitation, à l'attribution d'un périmètre déterminé où le concessionnaire exerce des droits exclusifs, ce code préconise des contrats qui mettent à la disposition des entreprises un volume annuel spécifié de matière première garanti pour un certain nombre d'années en fonction des possibilités de la forêt et de la nécessité d'assurer la pérennité de la ressource;

- le titre premier de ce code prévoit la constitution du domaine forestier et l'exercice des droits coutumiers. L'article 3 (nouveau) offre la possibilité, d'une part, de classer les zones boisées en forêts de production, forêts de protection, parcs nationaux et diverses catégories de réserves naturelles et, d'autre part, de constituer des forêts de développement communautaire dont l'importance est d'autant plus significative qu'en vertu de l'article 1er du code forestier toutes les forêts et périmètres de reboisement constituent le domaine privé de l'Etat. Tout en garantissant les droits d'usage dans toutes les forêts y compris celles où ont été attribués des contrats d'exploitation, la loi dispose que ceux-ci peuvent toutefois être réduits ou abolis

contre compensation lorsqu'ils sont incompatibles avec les objectifs des périmètres classés comme dans les cas des forêts de protection (parcs nationaux et réserves naturelles);

- les principes d'utilisation de la matière première, de la protection et de l'aménagement des zones forestières ainsi que la politique d'attribution des contrats et permis d'exploitation sont clairement définis;

- les conditions spécifiques d'exploitation, la procédure à suivre pour la signature des différents contrats et le taux minimum de transformation locale de la matière première sont bien déterminés;

- l'article 23 dispose que les activités autorisées dans le domaine forestier doivent se faire de manière à éviter la destruction du domaine, à assurer sa permanence, son extension et son exploitation dans des conditions rationnelles. Les articles 27 et 28 disposent que l'Administration forestière prépare un inventaire forestier national et le plan d'aménagement qui comporte les opérations d'évaluation des richesses forestières, les modalités d'exploitation de ces richesses, les mesures et travaux de conservation et d'aménagement du domaine forestier;

- ce plan pourra, en outre, dénombrer les sites remarquables du point de vue touristique, cynégétique et précisera les possibilités d'établissement de parcs nationaux, de réserves naturelles et d'entreprises de pisciculture;

- le domaine forestier est divisé en circonscriptions forestières de base pour l'exécution des tâches de gestion, de conservation, de reconstitution et d'exploitation: ce sont les Unités forestières d'aménagement (UFA) (Art. 29);

- les activités de gestion, protection et aménagement du domaine forestier, de protection et d'aménagement de la faune ainsi que le développement de la pisciculture sont financés par la taxe forestière d'aménagement (Art. 30);

- les travaux de reboisement sont à la charge d'un organisme d'Etat spécialisé et leurs coûts sont financés par un fonds de reboisement alimenté également par la taxe forestière;

- le Décret 84/910 du 19 octobre 1984 portant application du code forestier offre l'avantage de rassembler, en un seul texte, les principales dispositions traitant les points suivants:

  * les différentes activités de la profession forestière et la procédure d'agrément;

  * la division du domaine forestier en secteurs, zones, unités d'aménagement et unités d'exploitation;

  * la préparation d'inventaires et plans d'aménagement ainsi que les méthodes à appliquer pour déterminer le volume maximum annuel (VMA) pouvant être autorisé dans chaque unité;

  * la délimitation des unités d'aménagement, des unités d'exploitation ainsi que la détermination des diamètres minima d'abattage par groupes d'essences;

  * la procédure d'attribution des contrats et la délivrance des autorisations annuelles de coupe;

* les normes d'accès aux zones d'exploitation;

* la circulation et la commercialisation des produits forestiers;

* les statistiques que doivent fournir les sociétés et la surveillance des prix d'exploitation;

* les directives de gestion et de transformation du bois à respecter dans les différentes régions.

Mais en dépit de son caractère moderne, ce code forestier est aussi réputé inadapté aux évolutions en cours et d'application très partielle. Aussi à l'issu des différentes analyses faites et conformément aux conclusions et recommandations du Séminaire national sur le Programme d'action forestier tropical, trois commissions composées de cadres nationaux procèdent à la révision de toutes les lois et textes d'application qui constituent le code forestier et déterminent les conditions de conservation, de gestion et d'exploitation de la faune sauvage et des aires protégées. Les trois commissions sont:

- Commission n° 1: Législation forestière;
- Commission n° 2: Fiscalité et parafiscalité forestière;
- Commission n° 3: Législation sur la faune et les aires protégées.

Ces commissions devront présenter les révisions envisagées le 30 septembre 1994. Ces révisions aboutiront à l'élaboration d'un nouveau code forestier qui intègrera mieux les évolutions enregistrées au plan de la politique nationale; les nouvelles préoccupations au plan international sur les problèmes du développement et de l'environnement ainsi que les engagements consécutifs du Gouvernement d'assurer une gestion durable des ressources naturelles pour en tirer le maximum de profit de leurs usages multiples. Les révisions sur le régime forestier toucheront fondamentalement la définition du domaine forestier, la clarification et la délimitation du domaine forestier de l'Etat ainsi que celui des particuliers; les principes, objectifs et normes de gestion des forêts de développement communautaire seront mieux reprécisés de même que le statut des forêts plantées par les organismes de l'Etat ou les particuliers; les principes et/ou les tarifs de la fiscalité seront révisés; notamment la redevance sur les bois entrés usines qui semble pénaliser la transformation locale de la matière; un Centre national des inventaires et aménagement sera créé; le monopole de l'Office congolais des bois (OCB) sur la commercialisation des bois va être supprimé; les missions du Service national du reboisement vont être révisées et reprécisées.

Au plan national, sous le régime du Parti unique le secteur forestier comme les autres a subi les conséquences des abus de pouvoir, de la mauvaise utilisation des ressources humaines et de la corruption qui ont désorganisé et affaibli l'Administration forestière, puis engendré ou aggravé la mauvaise ou non-application des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

La violation systématique des règles élémentaires de gestion par des injonctions des dirigeants du Parti et du Syndicat a précipité la défaillance généralisée des entreprises et agences de l'Etat et occasionné un gâchis des ressources mobilisées.

Les contre-performances de l'Agence transcongolaise des communications (ATC) chargée de la gestion des transports fluviaux, ferroviaires et des ports ainsi que ses tarifs très élevés auxquels il faut ajouter ceux de la Société de manutention des bois (SOCOMAB) et de l'Office congolais des bois

(OCB) ont anéanti tous les efforts et annulé toutes les chances de développement du secteur même avec l'initiative privée.

De toutes ces interférences, celle de l'ATC est dans la situation actuelle la plus négative et la plus déterminante pour la relance du secteur malgré l'évolution positive du contexte politique. Le mauvais fonctionnement des banques et leur mauvaise politique de crédit ont également contribué à la dégradation de la situation financière et économique de certaines entreprises. La détérioration du pouvoir d'achat des congolais réduit davantage la consommation locale des produits du bois.

Au plan international, la concurrence des produits asiatiques plus compétitifs sur le marché, la morosité des prix du bois et la flambée des prix des équipements, et enfin la campagne pour le boycott des bois tropicaux par les écologistes européens sont les faits marquants qui ont influencé très négativement le développement du secteur forestier. Par contre, les apports des agences d'aide et des organisations comme le PUND, la FAO, l'OIBT, GTZ, la CFD et autres ont contribué à l'évolution positive du secteur par le financement des travaux d'inventaires des études, de la formation du personnel, de l'assistance technique pour la formulation de la nouvelle politique (PAFT).

La dévaluation du Franc CFA a des effets controversés sur le secteur: d'une part, elle a permis une amélioration substantielle des prix à l'exportation; d'autre part, elle a engendré une augmentation très sensible des prix des importations. Cette situation est favorable aux entreprises déjà installées et qui appliquaient une politique normale de renouvellement du matériel de production; mais elle pénalise gravement les nouveaux investissements dont le secteur a énormément besoin pour sa relance.

Même avec la libéralisation de l'économie et l'amélioration des prix à l'exportation des bois toute reprise effective du secteur forestier est subordonnée à la résolution du problème de l'ATC.

*POLITIQUE EN DEHORS DU SECTEUR FORESTIER*

L'analyse des différents bilans-diagnostics du secteur forestier permet de relever que d'une manière générale l'environnement politique, économique et social congolais a été et demeure très hostile par ses influences négatives sur les activités forestières à l'amont et les industries forestières à l'aval. Les cas les plus remarquables sont:

- la politique agricole basée sur l'étatisation de la production par la création des fermes d'Etat a conduit non seulement à la faillite de ces fermes mais, et surtout, à l'abandon des paysans qui par manque d'encadrement technique et d'encouragment n'ont jamais amélioré leurs techniques culturales. L'influence directe de cette politique est l'empiétement de l'agriculture itinérante sur les forêts dont le recul occasionné est de l'ordre de 20 000 ha par an;

- l'absence de politique ou la non-application de la politique d'aménagement du territoire ne permet pas la constitution d'un domaine forestier permanent et l'application rigoureuse des plans d'aménagement dudit domaine;

- l'absence de politique énergétique justifie les fortes pressions des populations sur les forêts péri-urbaines pour s'approvisionner en bois de feu;

- la confusion et la fragilité de la politique et de la législation foncière sont à la base des désordres et scandales enregistrés dans les périmètres de reboisement où les propriétaires fonciers détruisent impunément des plantations forestières;

- l'organisation et la gestion très défectueuses des transports constituent le plus grand goulot d'étranglement pour le développement du secteur forestier sur l'ensemble du pays et plus particulièrement pour la zone Nord-Congo qui est la plus grande réserve forestière. L'influence négative de ce secteur se traduit par les grands délais de stockage et d'écoulement de la production qui se déprécie dans certains cas. Cette situation qui a déjà précipité la faillite de plusieurs entreprises du Nord entame maintenant celles du Sud y compris la plus stable du secteur (SOCOBOIS) par le fait du dysfonctionnement du CFCO;

- la politique des prix des équipements et matières consommables importés en rapport avec les prix de vente des produits à l'exportation pose les problèmes de la rentabilisation des investissements du secteur et de la compétitivité des produits forestiers nationaux;

- la politique actuelle dans le bâtiment et les travaux publics privilégie l'importation des matériaux de substitution du bois au détriment de la promotion de la transformation et de la consommation du bois;

- la politique salariale fortement influencée par les chocs pétroliers a très négativement agi sur les coûts de production du secteur qui n'a aucune marge de manoeuvre sur la fixation des prix sur le marché international dont il est fortement dépendant; ce qui pose le problème de compétitivité des produits sur le marché extérieur, d'une part, et du renchérissement du prix sur le marché national du reste très réduit et peu solvable, d'autre part;

- l'absence et/ou l'inadaptation de la formation professionnelle affecte les entreprises d'exploitation et les industries forestières qui manquent de professionnels efficients;

- le dysfonctionnement de la coordination interministérielle et l'absence de politique cohérente dans l'action gouvernementale favorisent l'asphyxie du secteur du fait de sa forte dépendance des autres.

*REPONSES DE LA POLITIQUE FORESTIERE AUX QUESTIONS CLES DU DEVELOPPEMENT*

La dernière révision du Code forestier est intervenue pendant les années 1982, 1983 et 1984: Loi n° 32/82 modifiant la Loi n° 004/74 portant Code forestier, Loi n° 16/83 modifiant la Loi n° 005/74 fixant les redevances forestières; et Décret n° 84/910 portant application du Code forestier.

Ces révisions qui sont les plus récentes n'ont pas apporté des modifications significatives sur le fond de la politique forestière transcrite dans les textes législatifs et réglementaires adoptés en 1974 à l'exception de l'introduction du concept de Forêts de développement communautaire dans la Loi 32/82 de 1983. La Loi 16/83 et le Décret 84/910 mettaient essentiellement fin aux mesures transitoires prévues par le Code forestier de 1974 sur les systèmes d'attribution des concessions et de taxation. Pour le reste, les plus grandes modifications de la politique forestière sont celles de 1974.

Dans les perspectives de l'horizon 2000, la politique forestière congolaise actuellement en cours de révision comme indiqué plus haut sera très certainement influencée par les questions suivantes:

<u>Au plan national</u>

- la libéralisation de l'économie et le changement du régime foncier avec la prise en compte de la propriété privée sur une partie des terres et la possibilité pour les particuliers de créer leurs forêts;

la prise de conscience plus manifeste sur la nécessité d'impliquer tous les acteurs intéressés dans la gestion durable des ressources forestières et fauniques par l'association des opérateurs privés, des ONG et des collectivités locales à la conception et à la mise en oeuvre des plans d'aménage

- la mise en oeuvre du PNAE-Congo et du PAFT-Congo.

Au plan international

- le développement de la conscience sur les rapports entre le commerce et la gestion durable des ressources naturelles avec la pression des écologistes et l'adoption du principe de l'écolabellisation ou d'homologation des bois;

- la mise en oeuvre de la Déclaration de Rio, du Chapitre 11 de l'Action 21 de la CNUED et des Principes forestiers;

- la mise en oeuvre de l'objectif 2000 de l'OIBT.

La volonté manifeste du Congo d'assurer la gestion durable de ses ressources naturelles conformément à son adhésion aux principaux accords internationaux y relatifs et aux changements politiques internes se traduira à court et moyen termes par des modifications signicatives de sa politique forestière déjà en cours de révision.

*MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES FORESTIERES ET IMPACTS*

Très contextée au départ par les principaux acteurs pendant et après sa formulation, la politique forestière congolaise est finalement comprise et acceptée formellement par ceux-ci; mais les faiblesses relevées dans sa mise en oeuvre mettent en évidence son inefficacité pratique. Ces faiblesses résident essentiellement dans les institutions et les mécanismes de la mise en oeuvre.

Les principaux instruments utilisés dans la mise en oeuvre de la politique forestière sont:

- l'Administration forestière: très fortement centralisée et structurée, elle comprend une Direction générale avec cinq Directions centrales et dix Directions régionales. Elle compte 115 ingénieurs des eaux et forêts, 85 ingénieurs des travaux forestiers, 263 agents techniques des eaux et forêts, 23 gardes forestiers, 310 cadres et agents des services administratifs et financiers, soit au total 800 cadres et agents d'exécution;

- comme on peut le constater, la première faiblesse relève du renversement de la pyramide des cadres et agents d'exécution aggravée par leur mauvaise répartition géographique dans la mesure où la grande majorité est concentrée dans les deux grandes villes: Brazzaville et Pointe-Noire. La deuxième faiblesse est l'absence de programmes et l'insuffisance des moyens de travail aggravée par la très mauvaise utilisation des ressources disponibles;

- la troisième faiblesse est le laxisme et la fragilité morale des agents du reste très peu stimulés dans l'exécution des tâches de recherche et de répression des infractions. La quatrième faiblesse est l'absence de mécanismes et de structures d'évaluation de la politique et des instruments de sa mise en oeuvre;

- les agences d'exécution: les principales agences d'exécution sont le Service national de reboisement (SNR) ex Office congolais des forêts (OCF), l'Office congolais du bois (OCB) et l'Unité d'afforestation du Congo (UAIC);

- Il convient de signaler l'absence d'une agence spécialisée pour les travaux des inventaires et aménagements. A l'exception de l'UAIC qui a réalisé avec efficacité des programmes ambitieux de plantations de bois d'industrie (42 000 ha de 1987 à 1993, soit en moyenne 6 000 ha/an), le SNR et l'OCB n'ont pas atteint les principaux objectifs qui avaient justifié leur création; notamment l'OCB qui au lieu d'être un instrument de promotion des bois Congolais est devenu une charge qui grève la marge bénéficiaire des producteurs. Quant au SNR qui réalise très timidement des programmes de reboisement en forêts denses et en savanes avec des essences locales (Limba et Okoumé) et exotiques, ses coûts de production très élevés et sa très faible productivité posent le problème du maintien de sa structure actuelle dans la mise en oeuvre de la nouvelle politique. L'OCF et le SNR ont mis en place 19 570 ha de plantations forestières en 20 ans dont 8 284 ha en forêts denses et 11 286 ha en savanes soit en moyenne 950 ha par an.

- L'absence de structure pour la réalisation des travaux d'inventaires et d'aménagement justifie le très faible taux de couverture nationale (20% environ) et la mise en exploitation d'importantes superficies forestières sans inventaires préalables et sans plan d'aménagement notamment dans le secteur Sud-Congo objet de plusieurs convoitises et pressions des exploitants forestiers.

- Les recherches forestières sont menées par plusieurs structures: Ex CTFT Congo actuellement CNRF, UAIC, ORSTOM, CERVE et l'Université Marien NGOUABI. Ces structures sont pour la plupart en proie à des difficultés de divers ordre. Les résultats les plus remarquables ont été réalisés par le CFCT et l'UAIC avec la maîtrise du bouturage dans l'eucalyptus et du Limba.

- Les entreprises de production: On compte vingt-cinq entreprises dont neuf étatiques et mixtes avec participation de l'Etat, huit privées à capitaux étrangers et huit privées à capitaux nationaux.

- L'ensemble de ces entreprises est plongé dans une crise très profonde à l'exception près de deux (SOCOBOIS et FORALAC) qui se distinguent respectivement par le grand taux de transformation et la diversification des produits (SOCOBOIS) et l'exploitation, la transformation et la commercialisation de maximum d'essences (FORALAC). Les principales causes de la crise sont:

  * l'enclavement et les difficultés de transport qui en découlent et le caractère trop sélectif de l'exploitation du fait de l'absence d'unités de transformation pour les entreprises du secteur Nord;

  * la pauvreté des permis liée à leur surexploitation et les difficultés d'évacuation de la production dues à l'absence d'infrastructures routières et aux mauvaises performances du CFCO (chemin de Fer Congo - Océan) pour les entreprises du secteur Sud;

  * le manque de fonds de roulement et/ou la mauvaise gestion technique et financière pour les entreprises d'Etat et des privés nationaux.

Pour ce qui précède, les niveaux de production et les taux de transformation locale des bois récoltés sont très en dessous des capacités installées et des possibilités de prélèvement; en conséquence les résultats de la politique menée ne sont pas globalement satisfaisants. Mais du fait de l'absence de mécanismes d'évaluation et de recul de la mise en oeuvre susceptibles d'aider aux changements ou modifications nécessaires et indispensables, les mesures correspondantes n'ont pas été prises au moment opportun. Le taux transformation locale est de 40% en moyenne alors que le Code prévoit

60%. La production nationale a atteint son volume maximum en 1971 avec 837 000 $m^3$ alors que la capacité installée était de l'ordre de 1 040 000 $m^3$ en 1991 et les possibilités de prélèvement annuel estimées à 2 000 000 $m^3$.

*CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

D'une manière générale, ce rapport corrobore les analyses faites dans le bilan diagnostic établi par le Programme national d'action forestier tropical auquel l'auteur a eu une participation très active tant au niveau des séminaires régionaux que national; de ce qui en découle, les principales questions que posent l'analyse de la politique forestière congolaise sont:

- la connaissance très incomplète des ressources par le fait du manque de programme précis, de structure spécialisée et de la faiblesse des moyens matériels, financiers et humains pour la réalisation des travaux d'inventaires;

- l'absence de plan d'aménagement et/ou l'inobservation de ceux-ci lorsqu'ils existent notamment pour les forêts du sud, objet d'exploitation très répétée;

- l'écrémage de certaines essences dites nobles (Okoumé et Limba au sud, Sapelli et Sipo au nord) au détriment de nombreuses autres essences délaissées sur pied;

- la connaissance et la pratique insuffisante des techniques sylvicoles adaptées aux forêts denses naturelles;

- le très faible taux de valorisation des bois récoltés en rapport avec les déchets abandonnés depuis la forêt, les faibles taux et les bas rendements de la transformation;

- la valorisation insuffisante des résultats de la recherche et des techniques sylvicoles de l'Eucalyptus qui constituent les principaux acquis de la foresterie au Congo;

- l'inadéquation de la formation aux besoins actuels de la profession;

- le manque de rigueur dans l'application des textes législatifs et réglementaires en vigueur pourtant réputés modernes pour assurer une gestion durable des ressources existantes;

- la forte centralisation de l'Administration forestière bien que celle-ci soit représentée dans toutes les régions par des Directions régionales très mal pourvues en moyens humain, matériel et financier;

- la faillite des entreprises et agences publiques du secteur par le fait des effets conjugués de la politique économique nationale pratiquée depuis 1969 et des facteurs internes propres à chacune d'elles.

La leçon globale à tirer est que le Congo n'obtient pas le maximum de profits de ses forêts qui constituent la principale ressource du pays avant le pétrole. Les potentialités encore très importantes sont mal connues et les prélèvements annuels actuels sont largement inférieurs aux possibilités. Toutefois, l'engagement pris pour assurer la gestion durable des ressources commande une révision de la politique actuelle pour l'adapter aux évolutions en cours tant au plan national qu'international.

Après l'adoption du Programme national d'action forestier tropical qui définit la nouvelle politique forestière nationale dans le cadre du Programme d'action de relance économique et sociale (PARESO), les principaux choix stratégiques retenus et recommandés sont:

- l'élaboration d'un plan national d'affectation des terres avec zonage du domaine forestier permanent;

- la gestion rationnelle des écosystèmes forestiers par la constitution et l'aménagement durable du domaine forestier et le développement d'un réseau des aires protégées;

- la promotion des capitaux et de la gestion privée dans le cadre des PME et PMI;

- la gestion mixte du domaine forestier permanent pour la production durable et la protection des aires protégées avec les interventions de l'Etat, les entreprises privées, des ONG et des populations;

- l'information et la mobilisation de l'opinion sur les enjeux de la protection et conservation des écosystèmes forestiers;

- la décentralisation de la gestion des forêts par le renforcement des structures régionales de l'Administration forestière.

Les principaux besoins pour renforcer les capacités nationales en vue de créer les arrangements institutionnels nécessaires et d'assurer la mise en oeuvre et le contrôle de cette nouvelle politique sont exprimés dans le PAFT.

*LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES*

| | |
|---|---|
| - ATC | Agence transcongolaise des communications |
| - CERVE | Centre d'étude sur les ressources végétales |
| - CNIAF | Centre national des inventaires et aménagements forestiers |
| - CNRF | Centre national de recherche forestière |
| - CFD | Caisse française de développement |
| - CTFT | Centre technique forestier tropical |
| - OCB | Office congolais des bois |
| - OCF | Office congolais des forêts |
| - SNR | Service national du reboisement |
| - UAIC | Unité d'afforestation industrielle du Congo |

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIERE EN COTE D'IVOIRE*

par **M. Brou Oura,** Directeur technique de la SODEFOR, Ministère de l'agriculture et des ressources animales, Abidjan

### *LE CONTEXTE NATIONAL DE DEVELOPPEMENT*

La Côte d'Ivoire est l'un des plus importants pays de la sous-région Ouest Africaine, avec un Produit intérieur brut (PIB) de 9,2 milliards de dollars US (1993) et une population estimée actuellement à 13 millions d'habitants.

Pays forestier situé en zone tropicale humide, la forêt a fortement contribué à son essor économique. En effet, dès le début de la colonisation de ce territoire, ses premiers échanges commerciaux avec l'extérieur ont démarré avec l'exportation du bois en grumes, principalement l'Acajou Bassam. La suite de ces échanges a été dominée par l'exportation des produits agricoles dont les principaux sont le café et le cacao.

#### Le contexte économique

La Côte d'Ivoire a opté, dès son indépendance en 1960, pour une économie de type libéral avec cependant une forte présence de l'Etat dans le secteur de production. Malgré le relatif dynamisme du secteur des mines et de l'énergie (8,5 % du BSIE en 1995) ces dernières années, elle est connue comme un pays sans grandes ressources minières. Son développement a été donc axé sur celui du secteur agricole.

De fait, au cours des deux premières décennies après son indépendance, elle a connu une croissance économique spectaculaire avec un taux d'environ 7 % par an de PIB grâce aux importantes recettes d'exportations des produits agricoles et ligneux. De vastes programmes de développement sectoriel (diversification de l'agriculture, infrastructures de base et autres) ont été entamés.

A la fin des années 1980, le pays a connu une profonde crise structurelle et financière résultant de la baisse importante des recettes à l'exportation, conséquence de celle des prix des matières premières agricoles et de graves déséquilibres macro-économiques entraînant une augmentation des déficits budgétaires. On assista alors à l'accumulation des arriérés de paiement des dettes externes et internes. De nombreux programmes de rééchelonnement des dettes externes et d'ajustement structurel sont mis en place. Tout ceci a eu pour effet le ralentissement de l'activité économique.

Avec la dévaluation de sa monnaie, le franc CFA en janvier 1994, ponctuée par une relative maîtrise de l'inflation, la remontée des prix des produits agricoles sur le marché international et les mesures de privatisation pour un désengagement progressif de l'Etat des secteurs parapublics au profit du privé et des professionnels et la maîtrise des équilibres budgétaires, la reprise du développement économique est perceptible. Le volume des exportations a augmenté de 4,6 % en 1994 contre une chute de 3,3 % en 1993. Le taux d'investissement global a progressé de 8,6 à 12,8 % du PIB entre 1993 et 1994 (Conférence de presse du Premier ministre, Marchés tropicaux, juin 1995).

L'environnement actuel du pays se caractérise par la mise en oeuvre d'une nouvelle stratégie globale de développement fondée sur la promotion du secteur privé et la redéfinition du rôle de l'Etat, ceci dans un contexte de multipartisme et de démocratie plus accrue. Un nouveau cadre économique, juridique et fiscal, qui favorise l'entreprenariat et l'essor d'un tissu industriel plus compétitif, est alors défini.

## Le Couple Agriculture-Forêt

### Principes, objectifs généraux et principaux mécanismes

Le développement économique de la Côte d'Ivoire repose essentiellement sur l'agriculture qui contribue à hauteur de 33 % au PIB en 1993, représente plus de 60 % des recettes d'exportation et emploie les deux tiers de la population active.

Les principes du développement agricole pour garantir les recettes d'exportation, améliorer les revenus des paysans et assurer l'autosuffisance alimentaire avec les objectifs d'accroître les productions locales ont conduit à une politique de diversification des cultures et à l'augmentation des superficies cultivées. Ce développement agricole par l'expansion des cultures (industrielles et vivrières) s'est fait au détriment de la forêt.

### L'agriculture et la forêt

Si l'économie du pays repose sur l'agriculture, celle-ci repose sur la forêt, car les principales cultures d'exportation pratiquées sont celles de zone forestière, où elles bénéficient des conditions climatiques et édaphiques favorables.

Ainsi, on note que de 1960 à 1990, la politique volontariste de développement agricole de la Côte d'Ivoire a conduit à transférer environ 28 % des superficies des forêts classées à l'agriculture. Divers plans de développement de cultures industrielles tels que le Plan Palmier et le Plan Hévéicole ont vu le jour, à côté d'autres cultures (ananas, banane, etc.). Les cultures du café et du cacao ont été longtemps encouragées par l'octroi de primes aux paysans.

La forêt est alors attaquée et détruite de toute part, laissant la place à des cultures, friches et jachères. La couverture forestière est réduite: de 15 millions d'hectare au début du siècle, à 10 800 000 hectares en 1960 et à moins de 3 millions d'hectare de nos jours selon les estimations.

Toutefois, la forêt continue de constituer un autre levier économique à côté de l'agriculture par l'exploitation de son bois d'oeuvre et l'industrie forestière. L'exportation des produits ligneux (bois en grume et/ou transformés) procure toujours d'importantes recettes. Le volume d'emplois générés est estimé à 15 000.

## Le secteur forestier dans les plans et programmes nationaux

La prise en compte du secteur forestier dans les plans et programmes nationaux de développement en Côte d'Ivoire à été progressive:

- Dans le projet de loi-plan des années 1967 à 1970 il était mentionné, concernant le secteur, ceci: «secteur relativement négligé jusqu'à présent, va désormais, grâce aux nouvelles structures, entrer dans une phase dynamique, aidée en cela par des ressources affectées. Parallèlement une politique de sauvegarde de la forêt doit être élaborée et mise en oeuvre rapidement». Durant la décennie (1960-1970), seulement 2,44 milliards de F CFA ont été prévus en investissements publics pour le sous-secteur sols et forêts.

- Pour le programme triennal 1972-1974, il était écrit : «le renforcement des moyens consacrés aux sols et forêts par l'intervention probable d'une aide extérieure à partir de 1973». Ainsi, une somme de 1,603 milliards de F CFA était affectée au programme de reforestation et 139 millions au contrôle de l'exploitation forestière, pour la période de trois ans, sur le total de 63,94 milliards de F CFA prévus pour le secteur développement agricole.

- La loi-plan 1975-1977 définit une politique forestière qui est un compromis entre la nécessité de préserver le patrimoine forestier et celle d'éviter une réduction trop brutale de la production qui aurait des conséquences sociales et économiques préjudiciables. La somme de 3,305 milliards francs CFA soit 0,9 % (23,4 % pour le développement agricole auquel appartient les forêts) par rapport à l'ensemble des investissements y est consacrée.

- Les idées directives pour la période 1978-1980 sont proposées en tenant compte des facteurs limitants:

  * protection du patrimoine en l'associant à la réforme du système agricole traditionnel;

  * canalisation des courants migratoires vers les zones forestières déjà dégradées;

  * mesures de protection des ressources pour assurer l'approvisionnement des industries;

  * révision de la politique de reboisement par l'introduction des espèces à courte et moyenne révolution;

  * lancement d'un programme de reboisement dans le nord du pays.

Le premier projet de grande envergure entrepris dans le secteur forestier a démarré en 1978 grâce à un cofinancement BIRD/CDC de 10,713 milliards de F CFA sur cinq ans pour la création de 20 000 hectares de plantations de feuillus à moyenne révolution.

A partir de 1980, figuraient régulièrement dans les lois des finances des chapitres consacrés aux programmes et actions pour la reconstitution des superficies forestières dégradées (reboisement), l'aménagement des forêts naturelles et le soutien à la formation forestière.

<u>Les faits marquants des questions forestières au niveau du Gouvernement</u>

Au niveau le plus élevé du Gouvernement, de nombreux faits ont marqué l'importance des questions forestières dans le contexte des déclarations de programmes de développement. Les principaux sont chronologiquement:

- la loi N° 65-425 du 20 décembre 1965 portant code forestier et définissant le domaine forestier qui comprend:

  * le domaine forestier de l'Etat;
  * le domaine forestier des particuliers et des collectivités;

- le décret N° 66-422 du 1er septembre 1966 portant création d'une Société d'Etat pour le développement des plantations forestières (SODEFOR);

- les lois-plans 1975-1977, 1978-1980 et 1980-1985 dans lesquels le secteur forestier est effectivement pris en compte comme composante de développement à financer;

- le décret N° 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'Etat, en créant le domaine forestier permanent de 4,7 millions d'hectares (3 millions en zone forestière, et 1,7 million en zone de savane) d'une part, et le domaine forestier rural d'autre part;

- le séminaire des Eaux et Forêts en mai 1987 pour asseoir une nouvelle politique forestière;

- la déclaration du Chef de l'Etat, feu Félix Houphouët Boigny, à la clôture de ce séminaire (voir extrait en annexe);

- l'adoption en avril 1988 du Plan directeur forestier (1988-2015);

- l'année 1988, déclarée Année de la forêt ivoirienne, pour les actions de sensibilisation et de reboisement dit populaire. Une somme de 1 253 millions de Francs a été dégagée à cet effet.

Les questions forestières, et d'une façon générale les problèmes de la conservation de la nature, sont traités dans toutes les instances internationales et figurent dans les priorités au niveau des programmes de développement de la Côte d'Ivoire.

Ayant participé aux différentes rencontres organisées dans le cadre de la CNUED, la Côte d'Ivoire a ratifié tous les accords sur le développement globale et durable.

*ETAT ACTUEL DE LA POLITIQUE NATIONALE EN MATIERE DE FORESTERIE*

Les principes et objectifs de la politique forestière

Les principes de la nouvelle politique forestière, adoptés par le Gouvernement ivoirien en avril 1988 à travers le Plan directeur forestier, sont fondés sur la recherche d'un équilibre entre les actions de développement, de protection, de conservation, de gestion participative, et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Les objectifs majeurs et stratégie à moyen et long termes sont contenus dans le Plan directeur forestier (1988-2015), élaboré selon les principes opérationnels du Plan d'action forestier tropical (PAFT) de la FAO. Ce plan directeur forestier définit le domaine d'intervention, les objectifs primordiaux et les moyens nécessaires pour relever les défis de réhabilitation du secteur forestier avec le concours de tous les partenaires de la forêt (administration forestière, exploitants forestiers, industriels du bois et populations rurales).

**La formulation de la politique forestière**

La politique forestière actuelle a été formulée après un bilan diagnostic du secteur. Le processus a démarré par l'organisation d'un séminaire national en mai 1987 sur le thème :«Pour une meilleure intégration de la forêt dans le développement économique et social de la Côte d'Ivoire». A l'exception des groupements locaux et des communautés rurales, ce séminaire a regroupé pendant trois jours les représentants de toutes les institutions gouvernementales (ministères), les autorités administratives et politiques des régions forestières, des législateurs, des professionnels du bois, des représentants d'ONG et les agents du secteur forestier pour débattre des problèmes de la forêt ivoirienne. Suite aux résolutions, qui ont été par ailleurs présentées au Chef de l'Etat, et aux documents divers des travaux, le Ministère des eaux et forêts d'alors, responsable du département, a commencé l'élaboration du Plan directeur forestier (PDF). Ce plan soumis au Gouvernement a été adopté le 29 avril 1988.

**Les aspects et principaux éléments du PDF**

Le Plan directeur forestier fixe une double mission à la nouvelle politique forestière: la sauvegarde de l'équilibre écologique du pays et la gestion rationnelle des ressources renouvelables de la forêt. Les aspects et principaux éléments à travers ces deux missions prennent en compte les cinq objectifs majeurs suivants:

**Les objectifs quantitatifs du PDF**

*Tableau: Superficie et nombre de massifs du domaine forestier*

| | Estimation récente | | Objectif visé | |
|---|---|---|---|---|
| | millions d'hectares | nombre de massifs | millions d'hectares | nombre de massifs |
| Zone forestière | 1,6 | 66 | 3,0 (+1,4) | 152 (+86) |
| Zone de savane et préforestière | 1,3 | 81 | 1,7 (+0,4) | 120 (+49) |
| TOTAL | 2,9 | 147 | 4,7 (+1,8) | 272 (+135) |

SOURCE: Ministère des eaux et forêts, Direction de la conservation du domaine forestier et du reboisement, janvier 1987.

Il faut noter que l'objectif global visé au plan écologique est 20 % de taux de boisement du territoire national y compris les parcs et réserves qui représentent 1,9 million d'hectares. Par exemple, le Parc national de Taï, de 436 000 ha, est couvert de forêt sur 98 % de sa superficie.

La stratégie à adopter pour atteindre ces objectifs devrait engager la participation de tous les acteurs du secteur forestier. Des mesures d'accompagnement sont également prévues en ce qui concerne la recherche, la formation, le renforcement des structures et la législation forestière.

**Le programme d'urgence**

Tel qu'adopté, le plan comportait un programme d'actions d'urgence sur sept ans (1988-1995). Les composantes principales de ce programme ainsi que les objectifs quantitatifs sont[2]:

- délimitation et surveillance des massifs de forêts classées (2,7 millions d'hectares);
- aménagement de certaines forêts classées (1,6 million d'hectares);
- poursuite des plantations industrielles (création de 55 000 hectares de nouvelles plantations) et gestion d'environ 75 000 hectares de plantations anciennes;
- dynamisation des actions de reboisement populaire (95 000 hectares principalement en zone préforestière et de savane);
- protection, surveillance et aménagement des parcs nationaux et réserves analogues (1,6 million d'hectares);
- les actions d'appui traitant les problèmes suivants:
  - * prévention et lutte contre les feux de brousse et les incendies de forêts;
  - * recherche d'accompagnement, vulgarisation et études en matière forestière;

[2] Extrait du document (PDF).

* formation forestière spécifique;
* réforme institutionnelle et législative.

L'estimation, en 1988, du coût global du programme d'actions d'urgence 1988-1995 s'élevait à 168 milliards de F CFA (560 millions de dollars US).

Ce programme a abouti à la formulation de projets forestiers avec l'assistance et l'appui du Centre d'investissement de la FAO dans le cadre du programme de coopération FAO/Banque Mondiale.

Avec le concours des partenaires financiers extérieurs, les projets sont en cours d'exécution. Ces projets sont financés soit sous forme de prêts (BIRD, CDC, CFD, BAD), soit sous forme de dons dans le cadre des accords de coopération bilatérale (ACDI , FAC , GTZ/KFW) ou multilatérale (FED, FAO, PAM, OIBT).

## Facteurs et acteurs d'influence

### Les facteurs

Les facteurs qui ont aidé le processus de formation et de formulation de la politique forestière sont: la prise de conscience nationale de la situation de dégradation continue du couvert forestier et la création à nouveau en 1986 d'un Ministère des eaux et forêts chargé de définir et conduire cette nouvelle politique. D'autres facteurs ci-dessous ont également influencé le processus:

*Les facteurs économiques et techniques*

- Les coûts très élevés des programmes de reboisement industriel (le coût de création de l'hectare de plantation avoisinait 800 000 F CFA en 1985).

- Les difficultés de réaliser d'importantes superficies de reboisements, car le rythme de création était de 5000 ha/an, comparé au taux de déboisement, 300 000 ha/an selon les estimations de la FAO alors que l'aménagement de la forêt naturelle fait à grande échelle coûtait 5 fois moins.

- Les résultats de la recherche sur la dynamique de la forêt naturelle à partir de dispositifs expérimentaux installés dans trois périmètres localisés dans différentes zones phytogéographiques de la forêt dense humide (sempervirente, semi-décidue et de transition).

- Le succès du projet pilote d'aménagement de la forêt de Yapo où ont été testés à grande échelle (10 000 ha) les résultats obtenus par la recherche.

- La raréfaction de certaines essences commercialisables: en effet, en dépit de l'augmentation en nombre des essences exploitées et commercialisées passant de 19 en 1970 à 30 en 1980 et à plus de 50 de nos jours, les essences citées de valeur, généralement de bois rouge, devenaient de plus en plus rares car surexploitées. D'où les objectifs:

  * de promouvoir de nouvelles essences principales et secondaires peu connues sur le plan technologique et non suffisamment commercialisées;

  * de transformer les bois de petit diamètre des plantations forestières issues des produits d'éclaircie;

  * d'augmenter le rendement de l'exploitation afin d'éviter le gaspillage de la matière première dans l'optique d'une recherche d'économie de la ressource ligneuse.

*Les facteurs institutionnels*

- L'évolution récente de la situation juridique du secteur est caractérisée par les textes suivants:

  * l'arrêté conjoint N° 91-002 MINAGRA/MEFP du 2/01/1991 portant organisation de la vente publique et du contrôle des quotas de bois et de débités dont l'exportation est réglementée;

  * l'arrêté N° 033/MINAGRA du 13 février 1992 confiait à la SODEFOR la gestion des forêts classées du domaine forestier de l'Etat. L'article 1 du Cahier des charges, en annexe 2 de cet arrêté, dispose que les forêts classées confiées seront toutes dotées à terme d'un plan d'aménagement et que leur exploitation sera effectuée soit par vente de coupe, par permis de coupe, ou en régie, conformément au code forestier, soit dans le cadre d'une convention d'aménagement-exploitation ou convention d'approvisionnement à long terme passée avec un partenaire privé industriel du bois ou société d'exploitation forestière;

  * le décret N° 94-368 du ler juillet 1994 portant restructuration de la filière bois en ce qui concerne l'exploitation. Ce décret prévoit le regroupement des permis temporaires d'exploitation de 2 500 hectares en périmètres d'exploitation forestière de 25 000 hectares en moyenne;

  * le décret N° 94-377 du ler juillet 1994 portant modification des valeurs mercuriales sur le bois en grumes et certains produits ligneux à l'exportation;

  * l'arrêté interministériel N° 158/MINAGRA/MININTER du 4 août 1992 portant création de la Commission Paysans-Forêts (CPF) et une charte définissant le cadre de référence pour les actions concertées à conduire pour la réhabilitation des forêts.

**Les acteurs internationaux**

Les acteurs internationaux qui ont eu de l'influence sur la politique forestière sont:

- les bailleurs de fonds extérieurs qui, pour la poursuite du financement des projets forestiers, ont exigé une prise en compte de tout le secteur forestier. En effet, les précédents financements de projets forestiers I et II (BIRD/CDC) et autres projets (CCCE) étaient consacrés aux opérations de reboisement industriel qui, par le fait d'une préparation de terrain de type mécanisé, occasionnent une perte de diversité biologique;

- la FAO, en initiant le PAFT et en estimant les taux de déboisement dans les régions tropicales;

- les groupes de consommateurs des pays importateurs des bois tropicaux qui, au sein des ONG ou partis écologistes, ont menacé de boycotter ces bois si les forêts n'étaient pas aménagées.

*POLITIQUE EN DEHORS DU SECTEUR FORESTIER*

**La prédominance du secteur agricole**

Dans les premières années de son indépendance en 1960, la Côte d'Ivoire, pour atteindre les objectifs qu'elle s'est assignés à savoir, son indépendance économique et son bien-être social, a choisi d'utiliser les trois voies qui sont: la diversification des productions locales, leur valorisation, et la création d'un appareil de production.

Cette vision est restée présente dans toutes les politiques de développement du pays. Les recettes tirées de l'exportation des produits agricoles étaient très importantes et le souci de maintenir et même d'accroître ces recettes est manifeste.

Sur les périodes 1965-1980 et 1980-1990, le taux de croissance de l'agriculture est passé de 3,3 % à 10 % (Rapport Banque Mondiale, 1991). Malgré cette croissance importante, l'agriculture ivoirienne reste toujours caractérisée par sa faible productivité.

Deux moyens sont utilisés pour développer et diversifier la production agricole:

- la création de sociétés de développement et de production agricole pour chaque spéculation (SATMACI pour le café et le cacao, SODEPALM puis PALMINDUSTRIE pour le palmier à huile et le cocotier, SAPH et SOGB pour l'hévéa, etc.);

- l'encouragement de la population paysanne et même citadine à la création de plantations agricoles.

En appui, un réseau de structures de recherche agronomique se développe et permet de disposer de matériels végétaux performants. Les productions agricoles connaissent des augmentations remarquables, en même temps que les recettes.

En Côte d'Ivoire, le slogan le plus utilisé dans les déclarations politiques est: « Le développement du pays repose sur l'agriculture». Cette agriculture, à l'exception des cultures pratiquées par les unités agro-industrielles, est très extensive. La propension de l'agriculture extensive est caractérisée par sa faible technicité (manque d'outils agricoles appropriés) et est basée sur la technique des cultures itinérantes sur brûlis. Le développement du secteur agricole repose donc sur l'expansion des cultures au détriment de la couverture forestière qui a subi une profonde détérioration.

On a assisté à une forte évolution des superficies cultivées traduisant l'accroissement de la pression foncière: 6 % du territoire nationale en 1965, 11 % en 1975 et 23 % en 1989, soit au total 7,5 millions d'hectares dont 3,4 millions d'hectares consacrés aux cultures d'exportation (MECU 1991).

Pour le développement des cultures industrielles telles que le palmier à huile, l'hévéa et le cocotier, on a procédé au déclassement de certaines (ou parties) forêts classées pour y créer des plantations agro-industrielles gérées par les sociétés d'Etat. Environ 100 000 hectares ont été attribués dont 72 600 à la PALMINDUSTRIE et 25 000 hectares à la SAPH.

<u>La croissance démographique et la pression foncière</u>

L'examen des données sur la démographie indique que la population ivoirienne a augmenté à un rythme accéléré. Le taux de croissance annuelle moyen se situait à 4,1 % sur la période 1965-1980 et reste à 3,8% sur 1980-1990.

Cette croissance démographique accélérée est la résultante d'une part de la croissance interne (taux de natalité élevé) et d'autre part de l'arrivée massive de nombreux immigrants des pays de la sous-région Ouest Africaine (estimée aujourd'hui à plus de 5 millions) depuis les années 1970.

Selon les données du Plan de développement économique et social de la Côte d'Ivoire, 1981-1985, sur une population totale de 6 700 000 environ en 1975, 60 % étaient rurales; puis 55% en 1988 avec un taux de croissance de 2,92%. L'importance de la population rurale et la faible productivité de l'agriculture engendrent la forte pression foncière.

Elle se manifeste surtout au niveau des zones forestières par un mouvement migratoire des populations des zones de savane où les conditions écologiques sont devenues inappropriées pour les cultures (café, cacao, palmier à huile, hévéa, etc.) vers le sud-ouest forestier. La recherche de nouvelles terres forestières cultivables est devenue une préoccupation de la population ivoirienne. Le mot d'ordre «du retour à la terre» lancé par les autorités politiques et gouvernementales a aussi contribué à la pression foncière.

La gestion du terroir, les droits d'occupation et de propriété

Ces paramètres sont caractérisés par l'absence d'un code domanial, l'inexistence de plan d'affectation ou d'utilisation des terres et la coexistence du droit moderne (la terre appartient à l'Etat) et des droits coutumiers (les chefs de terres). En fait, l'Etat n'a d'autorité dans la mise en valeur des terres que sur le domaine forestier classé, par le biais des déclassements. Les mises en valeur dans le domaine rural (au niveau des villages) ne nécessitent aucun document administratif. Les occupations par tiers se font par transaction financière ou cession gratuite avec les autorités coutumières ou propriétaires terriers.

En effet, les procédures de classement et de déclassement des forêts domaniales sont régies par la loi N° 66 428 du 15 septembre 1966. L'article 11 de ce décret au titre du déclassement des forêts stipule que: « le déclassement des forêts domaniales ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement en absence d'autre terrain disponible, pour la mise en application des plans d'aménagement ruraux et de modernisation de l'agriculture. Il n'est en outre possible qu'en vue de remplacer la végétation forestière par une culture pérenne protectrice du sol.»

Ceci explique le fait que l'Etat, dans l'impossibilité de maîtriser le domaine forestier des particuliers et des collectivités géré par les autorités coutumières, n'a d'autres solutions que les forêts classées. En plus, environ 80 000 autres hectares ont été déclassés pour la réinstallation des déguerpis de projet de construction de barrages hydroélectriques.

Les intrusions dans les forêts classées sont la conséquence de la non application des textes réglementaires (lots, décrets, code forestier). L'administration elle même procède à des attributions ou à la délivrance d'autorisations d'occupation de parcelles en forêts classées.

Le principe de «la terre appartient à celui qui la met en valeur», émanant d'une déclaration de feu Félix Houphouët Boigny, a fait force de loi.

L'installation illégale dans les forêts classées par les paysans dénote de la simple perception de la chose publique: la propriété de l'Etat est perçue comme celle de tout citoyen qui l'utilise comme il l'entend si l'Etat ne fait pas prévaloir son autorité. Les infractions et pénalités prévues par la loi ne sont pas rigoureusement appliquées.

D'après les enquêtes menées par la SODEFOR, on dénombre plus de 300 000 membres du personnel (chefs d'exploitation, ouvriers, enfants) qui vivent dans les forêts classées et occupent environ 30% de leur superficie totale par les cultures, les jachères et les friches.

nerce et l'industrie

**Les infrastructures**

Le vaste réseau d'infrastructures routières créé dans le cadre des différents programmes routiers du Gouvernement ou les voies de pénétration ouvertes par l'exploitation forestière ont favorisé la pénétration dans les massifs forestiers.

**Le commerce et l'industrie**

Le commerce des produits forestiers est très développé et les produits ligneux constituent le troisième produit d' exportation du pays. L'instauration en 1985 des quotas d'exportation pour réguler les exportations de bois en grumes afin de garantir l'approvisionnement des unités industrielles locales, et pour encourager et favoriser le développement de la deuxième et troisième transformation, n'a pas atteint ses objectifs.

Ce commerce est dominé par l'exportation. Ainsi, en plus des grumes, plus de 75% des sciages, 50% des placages déroulés, 80% des placages tranchés et 40% des contre-plaqués produits sont exportés. Le commerce intérieur des produits forestiers - bois transformés, bois de service, bois-énergie, feuilles, plantes médicinales, lianes, etc, - s'il échappe à la réglementation officielle en s'exerçant prioritairement dans le secteur informel, reste cependant très florissant.

L'industrie, malgré le système de quotas, reste dominée par la première transformation. Sur les 94 usines recensées (1995), 4 ne font pas de sciage 13 ont des unités de déroulage et 8 du tranchage. La capacité théorique installée est de 2 758 000 m3 pour des volumes grumes entrés et usinés de 1 972 666 m3 et 1 836 496 m3 en 1994.

L'absence d'un système d'incitation reposant sur une fiscalité appropriée et sur l'accessibilité des nombreuses petites et moyennes entreprises oeuvrant dans le secteur à des financements adéquats, limite la création d'une industrie performante et soucieuse de l'économie de la ressource ligneuse.

**L'énergie**

Le secteur de l'énergie a été dominé par celui de l'hydroélectricité. Les mises en eau des barrages hydroélectriques (Ayamé 1 et 2, Kossou, Taabo et Buyo) ont occasionné la perte d'importantes superficies de forêts denses, humides ou galeries. La biomasse constitue la principale source d'énergie des ménages ivoiriens totalisant 94% de la consommation d'énergie dont 77% de bois de feu et 17% de charbon de bois (données du Bilan énergie, 1990 DCGTX). Ces proportions représentaient 4,8 millions de tonnes de bois et 608 789 tonnes de charbon de bois en 1990 alors que pour 1995, la consommation est estimée à 11 millions de m3 de bois.

Les prélèvements pour le bois de feu et le charbon de bois constituent une des causes de la déforestation. Ainsi, malgré la mise en oeuvre du Plan national de l'énergie et de nombreux programmes initiés par le Bureau des économies d'énergies, cette tendance se maintient.

**La politique environnementale**

La politique de l'environnement, jusqu'alors trop sectoriel, menée par des ministères trop spécifiques (marine, défense, construction et urbanisme), prend une allure beaucoup plus globale et intersectorielle malgré la création d'un ministère plus autonome. Une cellule d'élaboration et de coordination du Plan national d'action environnementale a été constituée avec un comité de suivi au sein duquel tous les secteurs influençant l'environnement sont représentés. La première version du plan en cours d'élaboration a reçu l'approbation du Gouvernement (livre blanc de l'environnement en Côte d'Ivoire).

**L'évolution des institutions publiques**

Au niveau gouvernemental, le département chargé des forêts a connu des situations instables. Les services de l'administration forestière étaient rattachés au Ministère de l'agriculture jusqu'en 1971, année au cours de laquelle ceux-ci ont été érigés en deux Secrétariats d'Etat: l'un à la reforestation et l'autre aux parcs nationaux. Ces secrétariats deviennent Ministère des eaux et forêts en 1974, qui est fusionné à l'agriculture en 1983 (Ministère de l'agriculture, des eaux et forêts)

jusqu'en 1986. Le nouveau Ministère des eaux et forêts disparaîtra en 1990 au profit d'une nouvelle fusion. Actuellement, la Direction générale des eaux et forêts du Ministère de l'agriculture et des ressources animales gère l'administration forestière.

Pour le développement forestier, la SODEFOR, créée en 1966, a connu plusieurs évolutions statutaires tout en gardant ses missions essentielles qui ont été renforcées à partir de 1992 pour lui permettre d'exécuter sa nouvelle mission. La recherche forestière est conduite par le Département forêts de l'Institut des forêts (IDEFOR-DFO), qui poursuit les activités de l'ancien Centre technique forestier tropical (CTFT). Quant à la formation, les institutions de formation forestière n'ont pas connu d'évolution notable.

**Le mécanisme de dialogue de politique intersectorielle**

A l'évidence, il n'existe pas de mécanisme ou cadre formel pour faciliter et harmoniser les politiques et les stratégies entre la forêt et les autres secteurs. Il y a donc souvent des problèmes de cohérence et d'arbitrage des conflits entre les objectifs des différents secteurs.

Par exemple, certains objectifs du plan de développement agricole, pour être atteints, nécessiteront des extensions de superficies cultivées alors que le plan directeur forestier envisage à terme de reconvertir (reboisement villageois) certaines zones occupées par l'agriculture. On constate aussi la délivrance d'autorisations d'exploitation de ressources minières en forêts classées sans consultations préalables des gestionnaires de la forêt.

De ce fait, les situations de conflit ou d'incohérence ne sont réglées que par courrier administratif ou séances de travail ponctuelles.

*REPONSES DE LA POLITIQUE FORESTIERE AUX QUESTIONS CLES DU DEVELOPPEMENT*

Au cours des dix dernières années (1985- 1994), les questions essentielles du développement de la Côte d'Ivoire (politiques sectorielles, gestion des ressources naturelles, ajustement structurel, etc.) étaient marquées par la crise économique et même politique qu'elle a connu à l'instar de l'ensemble des pays africains.

Cette décennie de crise a eu pour conséquence l'engagement du pays dans une série de programmes d'ajustement structurel (1983-1986; 1987-1989; 1990-1992).

Les efforts consentis, les actions entreprises ainsi que les mesures préconisées dans l'application des différents plans d'ajustement ont été dans une certaine mesure préjudiciables à la conservation et à la réhabilitation du patrimoine forestier.

Pour l'Etat ivoirien, comme pour tant d'autres pays du continent, le souci de développer l'agriculture pour augmenter le revenu des populations rurales, et assurer la sécurité alimentaire du pays, constituait une priorité. Dans le même temps la protection de l'environnement et la conservation des forêts, sous la pression du monde entier, deviennent préoccupantes.

Certaines mesures des programmes d'ajustement ont consisté à encourager le développement des cultures (autosuffisance alimentaire, installation des jeunes agriculteurs, et subventions diverses).

La baisse drastique des prix d'achat des produits agricoles aux producteurs (cacao de 400 à 200 F CFA et café de 400 à 100 F CFA et même des produits vivriers) entraîne un déséquilibre dans les programmes de développement, l'Etat tirant de moins en moins de ressources financières des exportations de ses produits de base.

Le service de la dette extérieure du pays constituait un handicap dans la recherche de financement des projets forestiers. Le coût global de 168 milliards de F CFA du programme d'action (1988-1995) considéré comme priorité à réserver au secteur forestier se mobilise difficilement .

Les politiques forestières sont restées inchangées car la crise de la forêt ivoirienne perdure en dépit des efforts de réhabilitation consentis. La mobilisation de toutes les populations et la prise de conscience à tous les niveaux recherchés ne sont pas encore effectives. Les conflits d'intérêts entre les paysans, surtout ceux installés illégalement dans les forêts classées, et le service gestionnaire (SODEFOR), persistent malgré l'institution des commissions paysans-forêts.

Les mesures et actions d'accompagnement prévues dans le plan directeur forestier telles que l'application effective de la réglementation forestière, la réforme de la fiscalité de la filière, l'augmentation des rendements de l'exportation et de l'amélioration de la transformation restent encore des voeux pieux. Par exemple, le rendement moyen au sciage des unités de transformation se situe de 46 à 51% avec seulement 4 à 5 unités qui atteignent le seuil le plus élevé.

Au niveau de la formation forestière, une réflexion sur sa restructuration est en cours pour l'adapter à l'évolution des concepts et répondre aux besoins et orientations nouveaux, le désengagement de l'Etat ne permettant plus de former des forestiers ou agriculteurs fonctionnaires.

**Les perspectives majeures**

Les perspectives majeures qui influenceront la politique forestière de la Côte d'Ivoire et son développement dans les années 2000 seront étroitement liées aux orientations du développement national.

Les perspectives 1995 de croissance des productions agricoles (vivrières 3,8 % et exportation 3,3 %) et de la production ligneuse (7 % en 1995 contre 2,43 % en 1994 et 0,3 % en 1993) pourraient affecter la forêt. Le désir d'avoir un «nouveau miracle ivoirien» par le développement toujours accru de l'agriculture pourrait contrarier la nouvelle politique forestière.

Cependant les dispositions ci-dessous permettent d'espérer à l'aboutissement de la mise en oeuvre du PDF pour une conformité avec les accords du CNUED. Ces dispositions sont:

*au niveau national*:

- l'aboutissement des divers programmes et la coordination des actions de gestion de l'espace rural (PEF, PNAGER) permettront de reconnaître et stabiliser le domaine forestier;

- le changement des comportements à l'égard de la nature, avec la mise en oeuvre du Programme national d'action environnementale;

- le rôle d'élément moteur que la SODEFOR va jouer par la maîtrise de l'aménagement durable des forêts et la diversification de ses activités en incitant la valorisation de certaines essences à promouvoir et la transformation des bois de petit diamètre surtout ceux des plantations forestières;

- une meilleure maîtrise des données sur le patrimoine forestier et principalement dans les forêts classées qui seront toutes inventoriées et dotées de plan d'aménagement ou plan simplifié de gestion. Ceci conduira à trouver des conditions optimales de prélèvement de la matière première ligneuse sur une base renouvelable;

- la promotion de nouvelles essences pour palier le manque ou la rareté des essences de valeur. L'exploitation des forêts du domaine rural devrait servir de «tampon» en matière

d'approvisionnement des unités de transformation pendant l'élaboration et la mise en oeuvre des plans d'aménagement des forêts classées. Actuellement, plus de 95 % des volumes exploités en proviennent car l'exploitation est suspendue dans les forêts classées qui ne sont pas dotées de plan d'aménagement;

- le problème d'approvisionnement des unités industrielles conduira à la nécessité d'adapter la capacité de ces unités au potentiel ligneux, et de pousser davantage la transformation et l'utilisation des bois de petit diamètre surtout ceux des plantations forestières;

- la nécessité de mise en place d'un observatoire sur l'évolution du marché du bois, l'utilisation et les caractéristiques des essences pour permettre de mieux orienter les décisions et actions de développement;

- la nécessité d'avoir un fonds national pour la forêt afin d'assurer de façon efficace et continue toutes les actions de développement forestier;

- la maîtrise totale de l'environnement institutionnel par des études sectorielles, des mesures fiscales, la réforme de l'exploitation, l'industrialisation, etc.

*au niveau international:*

Les orientations et le contenu de l'action nationale suivront, dans une certaine mesure, les objets des conventions internationales (ci-dessous) qu'elle a signées ou ratifiées:

- la Convention de RAMSAR relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat de la sauvagine;

- la Convention sur le Commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), Washington 1973;

- les Principes forestiers;

- la Convention sur la diversité biologique;

- la Convention sur les changements climatiques.

La Côte d'Ivoire, à travers la SODEFOR, a pris activement part et a servi de pays test au projet international de tests de critères et indicateurs de gestion durable des forêts sous l'égide du CIFOR. De plus, elle est impliquée dans le développement d'un système de certification de gestion durable (le label vert) initié par l'Organisation africaine du bois (OAB).

En résumé la Côte d'Ivoire s'est engagée dans la mouvance internationale de gestion durable des forêts en organisant ou participant à des ateliers, fora et séminaires relatifs à ces questions liées à la forêt.

## Les implications de l'Action 21

Le Plan directeur forestier ivoirien, qui regroupe les grandes orientations de la politique forestière pour la période 1988-2015, reprend pour majeure partie les principes d'action du Chapitre 11 de l'Action 21. De plus, la conduite actuelle de la politique comporte de nombreux volets, qui font l'objet d'améliorations permanentes, dans le souci (i) de lutter efficacement contre le déboisement et (ii) de se rapprocher le plus possible des directives de RIO.

Trois aspects clés du Chapitre 11, et de loin les plus importants, illustrent ce respect des conclusions de la Conférence et montrent l'antériorité des mesures préconisées dans le cadre ivoirien.

Ainsi, au niveau du renforcement institutionnel, la SODEFOR, principale structure en charge de la gestion et de l'aménagement des forêts classées de l'Etat, a vu son statut évoluer vers une plus grande autonomie en même temps que s'opérait une décentralisation de ses services afin de répondre au double objectif de gestion souple et efficace, et de présence plus rapprochée du terrain pour un aménagement plus efficient.

De façon similaire, l'administration forestière a vu se renforcer ses moyens d'action avec, notamment, la création d'une cellule de suivi-évaluation des projets forestiers en même temps que sont menées d'importantes études devant permettre une meilleure connaissance du secteur pour la mise en oeuvre d'actions pertinentes.

Concernant l'association étroite des populations au processus de gestion forestière, cinq faits traduisent la concrétisation de ces principes:

- l'adoption, en juin 1994, de la charte des commissions paysans-forêts qui regroupent les principes directeurs de la collaboration entre la SODEFOR et les populations riveraines et infiltrées dans les forêts classées;

- la sous-traitance de la majeure partie des travaux forestiers aux entreprises de façon à accroître les revenus distribués tout en les associant à la gestion et à l'aménagement des forêts;

- la création de coopératives de travailleurs forestiers regroupant des jeunes déscolarisés aide à la vulgarisation et à la meilleure circulation de l'information et des préoccupations des agents forestiers;

- la collaboration toujours plus accrue sous forme d'aides financières ou en nature, d'appui technique avec les ONG oeuvrant dans le domaine de l'environnement, et toute association dont l'objet est la sensibilisation de la population aux problèmes de déboisement;

- les conventions d'aménagement-exploitation conclues entre la SODEFOR et les opérateurs industriels du bois pour garantir leur approvisionnement à long terme en tenant compte du potentiel exploitable des forêts.

Au niveau de la conduite des aménagements forestiers, les principes énoncés dans l'Action 21 rejoignent ceux pratiqués par les institutions forestières. Les plans d'aménagement sont établis avec un respect strict des étapes. Ainsi la prise en compte des questions sociales en amont est effective et se fait à travers des enquêtes assurant une connaissance détaillée de l'environnement socio-économique de la forêt à aménager, des règles de cultures sont définies et appliquées, les techniques utilisées font l'objet d'améliorations constantes.

En conclusion, on retiendra que la mise en oeuvre du PDF et le suivi des principes de l'Action 21 sont choses réelles en Côte d'Ivoire. Les perspectives futures de la politique forestière seront axées sur ces points qu'il s'agira de consolider tout en renforçant les nombreux aspects non évoqués ci-dessus mais qui n'en demeurent pas moins inclus comme composantes essentielles du deuxième Programme sectoriel forestier (1996-2002) en cours de négociation.

*MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIERE ET IMPACTS*

La mise en oeuvre de la politique forestière et de ses impacts se caractérise par l'exécution de nombreux projets conçus à partir du programme d'actions d'urgence du Plan directeur forestier.

Des progrès remarquables ont été accomplis depuis 1991, année de démarrage effectif de la plupart des projets. Ces progrès se situent tant au niveau des réalisations physiques qu'à celui des impacts et de l'acceptation de la nouvelle politique forestière.

Le Programme sectoriel forestier (PSF) a mobilisé plus de 82 milliards de F CFA au titre des différents projets depuis 1988. Les financements de ces projets ont été assurés pour 39,16 milliards F CFA (47 %) sous forme de prêts, 17,12 milliards F CFA (20 %) de dons et 24,78 milliards F CFA (30 %) de contreparties de l'Etat ivoirien.

D'autres projets sont en cours d' identification et d'élaboration afin d'atteindre les objectifs fixés dans le plan directeur.

**Les principaux résultats**

**Les réalisations physiques**

Ces réalisations entrent dans l'optique de l'atteinte des objectifs de maintien du potentiel exploitable de la forêt naturelle par l'aménagement pour avoir un rendement soutenu, restauration du couvert végétal par le reboisement et protection des forêts classées:

- la démarcation sur une bande de 10 m de large de 31 forêts classées couvrant une superficie de 1 392 679 hectares. Plusieurs autres forêts sont en cours de délimitation;

- l'inventaire (ligneux) d'aménagement a été réalisé pour 51 forêts représentant 1 704 950 hectares. Cet inventaire a été couplé dans certains cas d'un inventaire faune (15 forêts sur une superficie totale de 387 554 hectares). Une vingtaine des forêts inventoriées (825 772 hectares) sont dotées de plan d'aménagement;

- des infrastructures et équipements de gestion ont été également réalisés: 450 kilomètres de pistes créées et 1 248 autres kilomètres de pistes réhabilitées. Des bases-vies pour l'habitation des agents afin de les rapprocher des forêts sont en construction, pour rendre plus efficace la surveillance;

- plus de 17 000 hectares de nouvelles plantations forestières dont 15 000 hectares en zone préforestière et de savane ont été réalisés de 1991 à 1995 . Les essences utilisées sont principalement le Teck (14 000 hectares environ), le Gmelina (2 000 hectares) et le reste en locales;

- des prises de vues aériennes sur 3 700 000 hectares de forêts sont en cours de réalisation en vue d'élaborer des cartes d'occupation, de végétation, etc., au 1/20 000 pour faciliter la gestion.

**Les autres résultats**

- L'unicité de gestion du patrimoine permettant des actions coordonnées et plus cohérentes avec une facilité de décision.

- Les moyens importants pour l'exécution des projets et la proximité des forestiers par rapport aux forêts pour garantir la surveillance.

- L'ébauche d'une connaissance de l'environnement socio-économique des forêts, accompagnée d'une prise de conscience progressive des paysans, traduite par leur participation aux travaux de réhabilitation des forêts.

**Les impacts**

- Meilleure connaissance d'un grand nombre de forêts classées, quant à leur état de végétation ou de dégradation afin de mieux cerner les actions de réhabilitation et de gestion.

- Prise de conscience de la population avec la présence effective des agents contrairement à la situation antérieure de délaissement et d'actions exclusives d'exploitation de bois et de répression. Elle est également associée aux actions de gestion à travers les contrats de sous-traitance de travaux et/ou réunions des commissions paysans-forêts locales.

- Gain de technicité des agents forestiers qui ont désormais la possibilité de mettre en pratique leur connaissance des notions de sylviculture et de gestion forestière à partir des règles de cultures élaborées, en lieu et place des activités exclusives de répression et d'administration exercées jusqu'alors.

- Arrêt de la délivrance des autorisations d'occupation de parcelles de forêt classée par l'administration.

- Réforme de l'exploitation forestière dans le domaine rural par la suppression du système des Permis temporaires d'exploitation sur des superficies de 2 500 hectares par chantier avec autorisation annuelle et son remplacement par le système de Périmètre d'exploitation forestière de grande taille (25 000 hectares en moyenne) avec des autorisations de longue durée. Ceci entraîne une réduction du nombre des opérateurs par leur regroupement en coopératives afin de faciliter le contrôle.

Aujourd'hui, l'identification de la problématique de la prise en main des forêts, mise en place de tout l'arsenal de réhabilitation et de sauvegarde du patrimoine forestier dans le cadre du programme sectoriel forestier, a permis à la SODEFOR d'être présente dans ses actions de gestion sur plus de 2 180 000 hectares de forêts naturelles et 90 000 hectares de plantations forestières. Les objectifs à venir sont la consolidation des actions par la mise en oeuvre des plans d'aménagement et de gestion de ces forêts et la prise en main des autres 1 500 000 hectares du domaine forestier permanent.

**Les principaux instruments de mise en oeuvre**

**Les instruments institutionnels**

*L'administration forestière, la formation et la recherche*

- l'administration forestière chargée de la conception, du contrôle et du suivi de la mise en oeuvre de la politique forestière a les attributions définies par le décret N° 90-1586 du 6 décembre 1990 suivantes:

  * la constitution, le classement, la conservation, l'aménagement et la gestion du patrimoine forestier national (les deux derniers sont désormais dévolus à la SODEFOR);

  * l'organisation et la promotion des industries du bois;

  * la protection des sols, des eaux et de la végétation;

- la formation forestière est assurée à divers niveaux de qualification professionnelle, de l'ouvrier spécialisé à l'ingénieur de conception en passant par les techniciens et ingénieurs des travaux. Cette formation est en cours de restructuration;

la recherche est menée dans les domaines du reboisement, de l'aménagement des forêts naturelles, de la transformation du bois et de l'agroforesterie. Les moyens financiers et humains consacrés à cette recherche sont très modestes.

*La SODEFOR*

La Société pour le développement des plantations forestières (SODEFOR), société d'Etat lors de sa création (1966), qui avait été transformée en Etablissement public national depuis 1980, devient la Société de développement des forêts avec à nouveau le statut de société d'Etat par le décret N° 93-206 du 3 février 1993 et ayant pour objet de participer à l'élaboration et de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement en matière d'enrichissement du patrimoine forestier national, de valorisation des produits de la forêt, de sauvegarde des zones forestières et pour ce faire:

* de gérer et d'équiper les forêts et les terres domaniales qui lui sont confiées par l'administration;

* de concevoir et mettre en oeuvre les modèles de gestion aptes à permettre l'exécution du plan forestier, son autofinancement et le financement d'actions de développement réelles;

* de contribuer à l'organisation des zones rurales voisines des zones forestières qu'elle gère; etc.

La SODEFOR devient le gestionnaire unique des forêts du Domaine forestier permanent de l'Etat (3,6 millions d'hectares environ) et par conséquent maître d'oeuvre de tous les projets forestiers. L'audit organisationnel de la SODEFOR réalisé en 1991 a permis d'avoir un cadre institutionnel et opérationnel plus adapté à l'exécution du Programme sectoriel forestier. Dès lors, la SODEFOR pour atteindre les objectifs de gestion durable, qui doivent réconcilier la forêt avec son environnement socio-économique, s'est engagée dans une profonde réforme.

En effet, au-delà des objectifs majeurs, ceux particuliers de protection et de stabilisation des mouvements migratoires vers les forêts sont désormais aussi prioritaires. Cette réforme se fit à plusieurs niveaux:

Au niveau structurel, la SODEFOR adopte une organisation territoriale décentralisée en vue de rapprocher les «décideurs» de leurs unités de gestion. On a alors hiérarchiquement: les centres de gestion (échelon de direction régionale) regroupant les divisions (échelon de gestion de 100 000 ha de forêt en moyenne), et les secteurs (échelon de terrain de 20 à 30 000 ha). Elle opte également pour la sous-traitance en ce qui concerne les travaux d'infrastructure, d'équipement ou autres prestations de service (production de plants, layonnage, etc.) avec la participation des populations, afin de se consacrer davantage à son métier de sylviculteur et gestionnaire technique des forêts.

Au niveau conceptuel, l'une des options primordiales est de rendre à la totalité du domaine forestier classé sa fonction principale de production. Toutes forêts classées doivent être dotées à terme de plans d'aménagement dont les objectifs découleront du bilan diagnostic (état de la végétation, de la faune, des infrastructures, des potentialités et des contraintes). A ce titre, les activités suivantes sont menées:

- matérialisation sur une bande de 6 à 10 mètres de large avec des essences exotiques et bornage;

- acquisition et gestion des informations sur le patrimoine forestier existant: inventaires, systèmes cartographiques et tenue des sommiers de la forêt (à savoir le bilan historique de la forêt, parcelle par parcelle);

- surveillance plus efficace et protection contre les incendies de forêt;

- établissement des plans d'aménagement des forêts et dans l'urgence des plans simples de gestion.

Au niveau de l'environnement socio-économique, des mesures adéquates sont prises pour faire face à l'agression dont ont fait l'objet les forêts classées à travers les commissions paysans-forêts. Les commissions paysans-forêts sont des organes de dialogue, de conciliation et de proposition, chargés de préparer l'apurement et l'aménagement des forêts en associant toutes les parties prenantes (autorités politiques et administratives, structures de développement rural et populations riveraines ou résidantes en forêts). Il existe une commission nationale et des commissions locales (pour chaque forêt) animées par la SODEFOR.

La collaboration avec les exploitants forestiers et les industriels du bois passe par les ventes de coupe de bois sur pied après martelage, et les possibilités de convention pluriannuelle d'approvisionnement, ceci dans l'optique d'une exploitation rationnelle à rendement soutenu tenant compte des possibilités réelles de chaque forêts. A cet effet, la SODEFOR a adopté des règles de cultures et de travaux propres à chaque objectif d'aménagement à partir des résultats de la recherche forestière.

**Les instruments législatifs**

Les textes législatifs pris pour soutenir les actions de mise en oeuvre du programme d'actions de la politique forestière du PDF ont été en grande partie mentionnés dans les facteurs institutionnels de l'état actuel de la politique forestière, auxquels il faut ajouter les textes suivants:

- arrêté N° 34/MINAGRA du 13 février 1992 transférant à la SODEFOR la cellule de coordination des aires protégées de la côtière;

- décision N° 1505/MINEFOR/DPF du 07/08/1982 portant interdiction d'exploitation forestière en zone de savane de Côte d'Ivoire;

- décret N° 90-503 du 20/06/1990 relatif à la transformation et à l'exploitation des bois en grumes et débités.

**La fiscalité forestière**

La fiscalité actuelle de la filière bois se présente comme suit:

- les taxes forestières déterminées en fonction des superficies attribuées et/ou exploitées plus celles des travaux d'intérêt général (T.I.G.) par chantier devenu concession payées par les exploitants;

- la taxe d'abattage, fixée par mètre cube de bois utilisable et commercialisable, et définie selon les catégories d'essence. Pour les contrats ou conventions d'approvisionnement et les ventes de coupes actuellement en cours avec la SODEFOR, ces taxes ne sont pas éligibles puisque le contractant paie la valeur du bois sur pied;

- les droits uniques de sortie (D.U.S.) dus à l'exportation sur la base des valeurs mercuriales. Le taux dépendant de la politique forestière est dégressif en fonction du niveau d'élaboration

des produits forestiers (grumes, débités) à exporter. La variation du taux est aussi fonction des essences et de leur catégorie. Les valeurs mercuriales sont fixées par décret et ajustées annuellement par rapport au cours du bois au lieu d'être définies à partir de la valeur FOB.

- Il existe également une taxe de reboisement dont le taux est de 2% de la valeur mercuriale des grumes exportées. Les produits de cette taxe sont théoriquement répartis pour 77% aux opérations de reboisement, de délimitation et d'aménagement, et 23% à la protection et á l'aménagement des parcs nationaux.

- Les quotas: ce système de quotas constitue une taxe indirecte affectée car les produits de la vente sont cédés à la SODEFOR qui les utilise pour le financement des dépenses de son budget.

- La taxe sur la valeur ajoutée dans le cas de revente en état en Côte d'Ivoire par un négociant de bois en grumes.

Une réforme de la fiscalité de la filière bois est en cours. Une première phase, qui a consisté à un relèvement des taxes, a été mise en oeuvre depuis 1990. La deuxième phase, beaucoup plus structurelle, est à l'étude. Les objectifs visés par cette réforme sont:

- simplifier les modes de perception des taxes;

- donner à cette fiscalité un rôle indicatif et surtout favoriser la transformation;

- augmenter les taux pour décourager le gaspillage et encourager la conservation;

- valoriser au mieux la ressource par la vente de bois sur pied.

L'étude sur la réforme de la fiscalité doit permettre de définir les mesures et dispositions à envisager pour assurer le financement de la politique forestière.

## La participation de la population

### Le reboisement populaire

Le reboisement villageois - ou la foresterie rurale - a commencé à être envisagé depuis les années 1975, surtout en zone de savane où les spectres de l'avancée du désert et du déficit de bois énergie et bois de service des populations rurales étaient préoccupants.

Ces reboisements faits par les communautés rurales des zones de savanes à partir de 1980, avec une réalisation moyenne de 150 hectares/an contre 2 000 hectares prévus, devaient connaître une évolution notable pendant et après l'année de la forêt ivoirienne (1988). En 1988 et 1989, grâce à un financement exceptionnel, environ 10 000 hectares de reboisement en essences diverses y compris les fruitiers ont été réalisés.

Depuis 1990, les financements pour la production des plants destinés à ces opérations ont été supprimés. Ainsi, la politique de la foresterie rurale envisagée (10 000 ha/an) pour l'extension des superficies boisées afin de répondre aux problèmes éco-climatiques, besoins des populations rurales de protéger et régénérer les sols, n'a pas été effective. Seule l'agroforesterie «traditionnelle» qui consiste à laisser dans les champs les arbres utiles est pratiquée.

**Les populations locales dans l'approche SODEFOR**

La SODEFOR, effectuant une revue de l'intégrité des forêts et des relations entre les paysans et ces forêts à travers les enquêtes socio-économiques, s'est aperçue que, plus qu'une question de droit foncier ou de respect de la réglementation forestière, le développement d'un système de cogestion pour prendre en compte tous les aspects du développement durable y compris l'intégration des intérêts des populations riveraines ou vivant à l'intérieur des forêts était nécessaire.

Ainsi, les communautés locales participent à la mise en oeuvre de la politique forestière ou à l'aménagement des forêts à deux niveaux:

- Au sein des commissions paysans-forêts, constituées pour chaque forêt, les populations locales participent aux étapes de concertation pour:

  * définir le plan de remembrement agrosylvopastoral et les conditions contractuelles de son exécution, l'avenir des implantations agricoles et des procédures contentieuses éventuelles;

  * proposer les plans de réinstallation des exploitations agricoles à déplacer et des actions d'aménagement rural et forestier;

  * se prononcer sur l'aménagement présenté par le gestionnaire.

Elles statuent sur le partage en séries ou unités homogènes de gestion ayant un objectif spécifique des forêts.

- Dans l'exécution des travaux à travers des contrats de sous-traitance pour le layonnage, la production de plants, la lutte contre les incendies de forêts (comité villageois de lutte). Des coopératives de travailleurs forestiers ont été dans les villages riverains des forêts classées avec l'assistance de la SODEFOR (projet SOCODEVI) et interviennent dans les travaux sylvicoles (marquage, éclaircie, etc.).

**Forces et faiblesses**

Si la nouvelle approche de la gestion des forêts dans le cadre de la mise en oeuvre du PDF constitue une force, certaines faiblesses subsistent et rendent difficile la bonne exécution. Ces faiblesses de plusieurs ordres sont:

- la non application des dispositions du décret N° 78-231 du 15 mars 1978, fixant les modalités de gestion du Domaine forestier de l'Etat, à savoir l'affectation et la vocation des deux domaines définis, ce qui occasionne une certaine confusion. On constate que:

  * les forêts du domaine forestier permanent sont toujours soumises à la pression. Des autorisations d'occupation de portions de forêt classée ont continué à être délivrées;

  * les projets de classement des superficies complémentaires envisagés n'ont jamais été effectifs. Des forêts supposées classées ne disposent d'aucun texte;

  * des forêts ou parties de forêts déclassées pour être incluses dans le domaine forestier rural n'ont pas de plan de mise en valeur agricole tel que prévu par le décret.

- l'absence ou le manque d'informations statistiques adéquates, fiables et à jour, pouvant permettre de définir des objectifs à moyen terme en matière de potentialités et productions forestières (bois d'oeuvre, bois énergie et autres biens). Les inventaires dans les forêts

classées en gestion ont démarré pour ce qui concerne le bois d'oeuvre des essences commercialisables. Le dernier inventaire forestier national a été fait dans les années 1970;

- l'absence d'une carte à jour des formations forestières. Les cartes de l'étude bilan-forêt (DCGTX 1992) ne donnent qu'une situation partielle et incomplète. En effet, le champ de l'étude concerne seulement l'ensemble des forêts classées, parcs nationaux et réserves du domaine forestier permanent, ainsi que les massifs forestiers du domaine rural qui s'étendent sur plus de 1 000 hectares d'un seul tenant ou sur plus de 400 hectares lorsqu'ils sont en contiguïté du domaine forestier;

- dans le contexte de la démocratie pluraliste, la forêt tend à devenir un enjeu politique. Les populations rurales constituant un électorat important exercent une pression sur le politique;

- les problèmes de garantie des financements: en effet, malgré les efforts du Gouvernement plus de 70% du coût des projets en cours d'exécution sont assurés par l'aide extérieur. Les prêts consentis sont à des taux élevés pour des projets forestiers. Aussi les mécanismes de décaissement de ces prêts ou même dons sont contraignants et souvent inadaptés.

En effet, des ressources générées par la forêt au niveau de l'Etat, seulement 2 à 4% sont consacrées directement aux programmes forestiers.

Depuis 1992, les recettes de cession de quotas et de ventes de bois des forêts classées servent directement au financement de certaines dépenses de la SODEFOR. Ainsi, pour les années 1993 et 1994, les recettes affectées (9,247 milliards de F CFA) ont financé 36% du budget cumulatif des deux années, ce qui a permis une évolution à 50 % du financement direct par rapport aux recettes globales provenant de la forêt.

*CONCLUSION*

L'élément important à souligner dans cette étude d'analyse de la politique forestière de la Côte d'Ivoire est que le pays dispose d'un Plan directeur forestier, reflet de la problématique de développement du secteur forestier.

Au terme de l'analyse, le premier constat est que ce plan est en cours de mise en oeuvre pour répondre aux principales questions de politique forestière. Des solutions sont trouvées ou en voie de l'être, même si certains aspects ne sont pas encore maîtrisés.

Comme mentionné dans le rapport, la forêt constitue le socle du développement de la Côte d'Ivoire par elle-même et à travers l'agriculture. La prédominance de cette agriculture dans l'essor économique et social du pays demeure et demeurera pour des décennies à venir, du fait de la structure de la population et de la tendance à la détérioration de ses conditions de vie. Les liens étroits entre ces deux secteurs nécessitent une complémentarité sans équivoque dans leur planification sectorielle.

En effet, sans le développement cohérent et rationnel de l'agriculture, il ne peut y avoir aménagement durable des forêts. D'où la nécessité d'avoir une politique globale d'aménagement du territoire basée sur une bonne affectation des terres.

La prise de conscience jusqu'alors point faible de formulation ou de mise en oeuvre de politique forestière est en voie d'être résolue; car la volonté politique a été affirmée. L'affirmation de cette politique est-elle suffisante? Les actes quotidiennement posés sont-ils conformes aux déclarations?

La pertinence de ces interrogations met en évidence les principaux besoins pour renforcer les actions de mise en oeuvre. En effet, tant on constate les bonnes capacités d'aménagement des forêts à travers les réalisations physiques et les efforts d'innovation, tant les arrangements institutionnels, juridiques et législatifs se font lentement.

Aucune action concrète d'appui (étude socio-économique et de suivi statistique des problèmes forestiers) ou dans le sens de l'objectif d'améliorer la transformation et la commercialisation des ressources forestières n'est entamée.

D'autres besoins se situent au niveau de:

- la nécessité d'avoir un mécanisme de financement durable et adéquat de la gestion forestière; par exemple, la recherche d'autofinancement de la forêt par elle-même;

- doter la recherche forestière de moyens financiers et humains aptes à la conduire et à garantir des résultats utilisables par le gestionnaire;

- mener des actions dynamiques d'intéressement des populations rurales leur permettant de tirer profit de l'exploitation forestière, souvent faite dans leur terroir.

Enfin la politique forestière, dans sa mise en oeuvre, doit tenir compte de la maîtrise des problèmes engendrés par les autres secteurs.

Les besoins d'aide financière extérieure constituent encore une nécessité vu l'état actuel du patrimoine forestier ivoirien qui, très appauvri par de nombreuses années de cueillette, se trouve plutôt dans un contexte de réhabilitation.

*BIBLIOGRAPHIE*

Charte en l'Administration et les populations rurales pour la gestion des forêts classées ivoiriennes. Commission Paysans-Forêts (Ministère de l'agriculture et des ressources animales).

Forêts classées de Côte d'Ivoire, 1993, SODEFOR.

Marchés tropicaux et méditerranéens N° 2587, 9 juin 1995.

Ministère des eaux et forêts, Direction de la conservation du domaine forestier et du reboisement. Les forêts classées, situation au 10 juin 1989.

Ministère des eaux et forêts, 1988. Plan directeur forestier 1988-2015. Editions Ministère des eaux et forêts.

Ministère de l'agriculture et des ressources animales, Direction générale des eaux et forêts, Direction de la production et des industries forestières: rapports d'activité: statistiques sur la production forestière.

Ministère de l'environnement et du tourisme, Livre blanc de l'environnement en Côte d'Ivoire. PNAEC-CI - Cellule de coordination, novembre 1994.

Projet de loi-plan de développement économique, social et culturel pour les années 1967, 1968, 1969, et 1970 (Ministère du plan).

Projet de loi-programme des investissements publics 1972-1974 (Ministère du plan).

**Projet de loi-programme des investissements publics 1975-1977 (Ministère du plan).**

**Rapports annuels d'activité de la SODEFOR, Direction technique.**

*SIGLES ET ACRONYMES*

ACDI: Agence canadienne de développement international
BAD: Banque africaine de développement
BIRD: Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CCCE: Caisse centrale de coopération économique
CDC: Commonwealth Developpement Corporation
CFD: Caisse française de développement
CIFOR: Center for International Forestry Research
FAC: Fonds d'aide et de coopération de la République française
FAO: Food and Agriculture Organization
FED: Fonds européen de développement
GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zugammenarbeit (Coopération allemande)
KFW: Kreditanstalt für Wiederaufbau
MECU: Ministère de l'environnement, de la construction et de l'urbanisme
MEFP: Ministère de l'économie, des finances et du plan
MINAGRA: Ministère de l'agriculture et des ressources animales
MININTER: Ministère de l'intérieur
OAB: Organisation africaine du bois
OIBT: Organisation internationale des bois tropicaux
PAM: Programme alimentaire mondial
PIB: Produit intérieur brut
SAPH: Société africaine des plantations d'hévéa
SATMACI: Société d'assistance technique et de modernisation de l'agriculture en Côte d'Ivoire
SOCODEVI: Société de coopération pour le développement international
SODEPALM: Société de développement du palmier

**ANNEXE**

*DECLARATIONS SUR LES QUESTIONS FORESTIERES*

- Déclaration du Président de la République feu Félix Houphouët Boigny:

"La forêt a toujours été au centre des préoccupations de la Côte d'Ivoire depuis la création de notre pays. Tout est parti de la forêt. Les premiers échanges entre notre pays et le monde extérieur étaient basés sur l'exploitation de nos bois. Et pendant longtemps, le bois a tenu la première place dans notre économie. C'est grâce à la forêt, à la richesse de son sol et à la pluviométrie maintenue par nos bois que la Côte d'Ivoire a pu devenir en Afrique et même dans le monde, un des pays les plus gros producteurs agricoles: premier producteur mondial de cacao, troisième producteur de café, deuxième pour l'huile de palme après la Malaisie, aujourd'hui, l'un des plus gros producteurs africains de caoutchouc, et nous nourrissons l'ambition de devenir en 1990 le premier producteur de caoutchouc en Afrique. Tout cela grâce à notre forêt. C'est une richesse que nous devons préserver".

Extrait de l'allocution prononcée le 9 mai 1987 à l'issue du Séminaire des eaux et forêts de Yamoussoukro.

- Message du Président Henri Konan Bédié; introductif du libre blanc de l'environnement (extrait)

"Si nos tendances actuelles se prolongent, dans moins de trente ans, nous serons 30 millions d'âmes (...), 30 millions de bouches à nourrir alors même que nos forêts disparaissent et que les pluies deviennent insuffisantes sinon rares. Voilà pourquoi nous devons agir. Agir pour changer nos comportements à l'égard de la nature. C'est là un impératif, parmi tant d'autres, que nous ne pouvons ignorer".

## *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY OF GHANA*

by **K. Tufuor**, Chief Administrator, Forestry Commission, P.O. Box M 434, Accra

### *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

The forestry sector forms part of the National Development Planning Commission (NDPC) in an effort to establish an integrated cross-sectoral development policy framework based on either 5-year or 25-year strategic programmes. The prime functions of NDPC are macro-economic planning, monitoring and evaluation of development. But essentially, planning has been delegated to the respective ministries and coordinated through the Ministry of Finance and Economic Planning. Work of the National Development Commission is still in the conceptualization stage and will take sometime to take off.

#### Public Investment Programme

A Public Investment Programme (PIP) was first introduced in 1986 as an integral part of the Structural Adjustment Programme (SAP) to improve public expenditure management.

The PIP has been designed with the objective of providing, on the basis of well-defined economic criteria, a multi-year 3-5 year planning and implementation framework for the prioritization and phasing of development projects. The PIP provides an invaluable data bank for mobilization of external funding sources for sector projects and helpS improve the planning and implementation of government investment, and a reference point for government's annual development/capital budgets, subject to approval now by Parliament.

Normally, the Government identifies within each major sector, the priority investment projects that are most relevant to the Economic Recovery Programme (ERP). Each project is briefly described and its estimated costs, phasing and funding sources are given.

Since its introduction, the PIP has been intended to annually provide a rational basis for project planning, analysis, project selection, implementation, monitoring and evaluation. However, the frequency and level of financial allocations have not matched the increased responsibilities of the sector agencies.

#### Forestry Issues at National Level

Forestry in Ghana commanded high attention when it was up-graded into a fully fledged Ministry of Forestry in 1964 during the First Republic and the Department of Game and Wildlife and Forestry Research Unit were created to complement the work of general forest conservation under the Dept. of Forestry.

However, forestry sunk into oblivion in the mid-60's to the 1970's as it remained under the various Ministries of Agriculture, Ministry of Lands and Natural Resources. Now *forestry forms part* of the Ministry of Lands and Forestry in the 4th Republic.

It is gratifying to witness the acknowledgement of the role of forests in socio-economic development by African Heads of State who adopted the "Monrovia Strategy" under the "Lagos Plan of Action". They agreed to cooperate in the preservation, protection and improvement of the natural environment and called for the expansion of areas under forest regeneration by 10 percent per annum up to 1985, with special attention to establishment of community woodlots and agroforestry and

expansion of forest reserves by 10 percent over the next 5 years. These were pious words indeed but these good intentions have been eclipsed by near collapse of economies in the sub-region in the 1980's.

On the issue of deteriorating environmental resource base, Mr. P.V. Obeng, Presidential Advisor on Government Affairs iterated in an address at the Friends of the Earth Conference in Accra in September, 1990: "our economic recovery will come to nought in the long run if we do not, ensure that the very environment supporting our socio-economic development is not safe and sound, therefore development must be solidly based on available resources that can sustain it".

In the sessional address to parliament in April, 1993 by President J.J. Rawlings: "Timber from our forests has traditionally ranked third as a foreign exchange earner, after cocoa and minerals. It is regrettable, however, that despite our efforts to strengthen the agencies charged on the rational and sustainable management of forest resources, this precious heritage continues to be eroded as a result of land clearing for farming, bushfires, the search for wood fuels for our rapidly increasing population and wasteful and poorly managed logging".

The government gave an undertaking to take urgent measures to optimize resources utilization, ensure future supplies of timber and conserve and manage our forest estate so as to maintain the basic ecological balance and diversity of the natural environment. District Assemblies and Chiefs are to be involved in tree planting and afforestation projects. A new forest policy reflecting these concerns will soon be presented for approval by Parliament.

The President in the sessional address virtually summarized the main elements of the new Forestry Policy, and demonstrated the high attention forestry is likely to receive at the highest political levels during the 4th Republic. He lamented about the capabilities of agencies that are charged with the sustainable management of the forest heritage, but this concern is being remedied since the inception of the Forest Resources Management Project (FRMP) meant to strengthen institutions in the sub-sector.

## Protection of Natural Resources Enshrined in the New Constitution of Ghana

The 1992 Constitution promulgated by the 4th Republic in January, 1993 embodied explicit provisions under section 269(1) for the establishment, within six months after Parliament's first meeting, of a Minerals Commission, a Forestry Commission, a Fisheries Commission, and other such Commissions as Parliament may determine. The Constitution further elaborates that these Commissions shall be responsible for the regulation and management of the utilization of natural resources.

Subsequently, a new Forestry Commission Act 453 was passed by Parliament in July, 1993, superseding earlier enactments such as Act 405 of 1980, and Provisional National Defence Council Law 42 (34). The Forestry Commission will now serve as a high-level agency under the Ministry of Lands and Forestry. As specified under clause 2 of Act 453, the object of the Forestry Commission is to be responsible for the coordination, regulation, management and utilization of forestry and wildlife resources of the country; other functions include the formulation of national policy, and to advise the Minister of Lands and Forestry on other matters concerning forests and wildlife and related industries. Development prospects for Ghana's forest sector depends on the forest policy decisions taken now.

**Role of Forestry and Wildlife in the Ghana Environmental Action Plan (EAP) of 1991/92 and UNCED 1992**

Environmental considerations were not given priority in Ghana's early development process resulting in several forms of environmental degradation, water and air pollution in the mining areas.

Concepts of sustainable development as defined by the Brundtland Commission, and an important basis in many of the Rio-declarations, stress the need for the development of truly sustainable forestry.

In an attempt to keep abreast with global environmental issues and challenges, the Government of Ghana formulated a National Environmental Policy and an Environmental Action Plan in 1991. The latter is expected to resolve many of the environmental problems now evident in the country, and focus particularly on the integration between sound development and environmental sustainability.

Forests are increasingly being seen as unique global assets, particularly in terms of their role in climate regulation, and maintenance of biodiversity.

The Government of Ghana is in agreement with UNCED's Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests and conventions on biodiversity, and on climate change.

Recent statements from the Government of Ghana are in accord with UNCED Principles, and show that the Government recognizes the need to conserve its natural forests and the role of planted forests in carbon sequestration and in offsetting the pressure on natural forests; the Government is also in agreement with UNCED Principles requiring governments to promote and provide opportunities for public participation in the planning, development and implementation of national forest policies and that the provision of information is essential to public understanding.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FOREST AND WILDLIFE POLICY*

**Main Principles and Objectives guiding Policy**

The object of the new National Forest and Wildlife Policy of Ghana is to lay down the basic principles which shall guide the conservation and sustainable development of forest and wildlife resources for maintenance of environmental quality and the maximum possible benefit to society. It must emphasize that the revision of the National Forest Policy is one of five major reforms required under the World Bank/Ghana FRMP (1989-94): others are related to timber royalties, concessions allocation procedures, staff incentives and audit of the timber industry. These reforms will serve as key steps to increase the contribution of the forestry sector to the socio-economic development of Ghana.

Wildlife was an offshoot of the Dept of Forestry, when it became a fully fledged Department in 1965. For about 30 years, Forests & Wildlife have operated more or less independently on separate policy guidelines, and relationships have not been as cordial as one would have expected. November, 1993 is a land-mark year as the sector Ministry saw the wisdom in amalgamating the separate forest & wildlife policies with a view to harmonising intra-sector activities.

The five main principles underlying the draft Forest & Wildlife Policy are as follows:

(a) *Management and Conservation of Forest & Wildlife Resources*: Protection, management and conservation of the nation's forest and wildlife resources, and conservation of bio-diversity to optimize environmental and economic benefits

(b) *Utilization and Industrial Development*: Provide support to forest-based industries for fuller utilization of forest & wildlife resources so as to maximize their long term sustainable contribution to the national economy

(c) *Public Participation*: Encourage private and social/community/rural forestry to promote public understanding of, and participation in forestry & wildlife conservation

(d) *Research and Development*: Promote coordinated, purposeful research and development for better management and efficient utilization of forest and wildlife resources

(e) *Manpower Development*: Develop and maintain trained manpower for the implementation of the policy.

**Process by which the Policy has been formulated**

**Constitution and protection of permanent forest reserves in Ghana is governed by the forest Ordinance (Cap. 157 of 1927) and Forest Protection Decree - The Trees & Timber Decree NRCD 243/1974**

The Gold Coast Government had no formal Forest Policy to guide forestry development until 1948. The salient elements of the colonial forest policy include the following: (a) conservation & protection of the forest environment i.e. protection of major water catchment areas, maintenance of a micro-climate for production of major agro-crops & sustenance of timber supplies; (b) conduct of research, encouragement of local administration forestry; and ultimate demise of forests outside the permanent reserves.

The main defects of the colonial forest policy are as follows:-

- Excessive centralization; Forest legislation of 1972 and 1962 reforms served to strengthen the hand of central government, which vested all rights with respect to timber or trees on any land inside and outside reserves in the President for the traditional Stool land owners. The stools are nominal owners only, their right to a share of the revenue being more or less ex-gratia from government.

- Local economy was not integrated with forest exploitation, and therefore tended to foster confrontation, bitterness and resentment for work of forestry. There are still situations even now where logging destroys food and other crops which are the very livelihood of some farmers without adequate compensation.

- Local administration forestry (community forestry) was however encouraged under bye-laws.

- Wildlife conservation management and development was not seen as an integral part of forest resources management; in extreme cases, some productive forest reserves were even expropriated as game reserves, national parks, and the divide between forestry and wildlife widened especially in the post-independence era - 1960s to mid 1980s.

- Forestry research was concentrated in silviculture under the Department of Forestry, but forestry research only gained recognition as part of the Ghana Academy of Sciences during the first Republic. Consequently, research into regeneration (both natural and artificial) has been dominated by management plans basically designed for exploitation of the existing natural forest.

- Lack of provision for the involvement of private people in commercial plantation development.

**The revision of the 1946/48 Forest was initiated through the Forestry Commission's one week Consultative Symposium held at the Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA), Greenhill, Accra in April, 1989**

The various steps adopted for the revision of the forest policy are as follows:

*National Symposium on Ghana Forest Policy April, 1989*: Participants from 35 institutions which represent a wide spectrum of interests in general forestry and research, timber trade and industry, environment, energy, banking, resource conservation, natural resource faculties in local universities, public administration; Council for Scientific and Industrial Research. Various interest groups at the grassroots,including traditional chiefs and district assemblies,participated fully. Thirty-two invited papers which had a bearing on the main theme were read and discussed to help generate ideas, and establish the main issues for review.

*Proceedings of the Symposium*: The invited papers and discussion that took place were edited and published as proceedings of the symposium. The proceedings served as a major contribution of current thoughts on forestry and other land-use problems in Ghana, and provided background information to facilitate the revision of the colonial forest policy which had outlived its usefulness since 1948. The draft proceedings formed the working document for the revision of the current Forest Policy.

*First Draft Forest Policy*: Following the Symposium, a Technical Committee of seven local experts was appointed to undertake the monumental task of re-writing the National Forest Policy.

*Distribution of Forest Policy Proposals*: In May, 1989, copies of the draft forest policy document were distributed to both local and international institutions and individual experts to solicit their suggestions to assist the technical committee in the formulation of the new forest policy for Ghana. The distribution went as follows: 10 Provisional National Defence Council Regional Secretaries, 110 District Secretaries, 110 District Assemblies, 10 Regional House of Chiefs, National House of Chiefs, Universities and Research Institutes, Local and International NGOs, and Department of Forestry, Wildlife, National Agroforestry Unit, Timber Export Development Board (TEDB), Forest Products Inspection Bureau (FPIB).

It is abundantly clear that great efforts were made to reach out to diverse interest groups for their reactions to the initial policy paper.

*Response to Proposals for Revision of the National Forest Policy*: More than 100 responses to the request for comments came from both local and international institutions and personalities. Responses came from Australia, New Zealand, FAO, WRI, Local Universities, Oxford Forestry Institute (OFI), Oxford, U. K. U.S.A. etc.

*Final Draft Proposal of Forest Policy*: The draft was discussed widely among traditional chiefs (custodians of the land) etc. in assisting in the formulation process in a gradual build up of

suggestions incorporated into the draft. The Technical Committee met several times and took cognisance of the useful comments coming from all directions. Naturally a much refined document was the result of a rather wide democratic, consultative process, covering a period of two years. World Bank/ITTO/IUCN guidelines on Forest Policy were taken into consideration.

**2nd GIMPA Seminar on Revised Forest Policy and submission of Draft Document to Government**

On December 12, 1991 the draft forest policy was the subject of further study by about forty participants from forestry agencies, forest industry, private forestry consultants, Ghana Institute of Professional Foresters, Ministries of Environment and Energy, Local Government, Agriculture, Lands and Natural Resources, University of Ghana and NGOs.

Following the above seminar, a series of meetings were held at the Forestry Commission in early 1993 by personnel of the Ministry of Lands and Forestry, Members of the Forestry Commission, heads of sector institutions on the draft document. The draft Forest Policy was re-submitted to the Hon. Minister for Lands and Forestry in March, 1993.

It is anticipated that the draft document which has received the consensus of sector institutions will be forwarded to Parliament which will eventually issue a White Paper in support of the new forest policy; but as indicated above, the original idea of separating Forest and Wildlife Policy documents was abandoned in November, 1993 in favour of a merger of the two policies.

**Description and Analysis of National/International functions which have helped or hindered the process of Policy Formation and Formulation, adoption or Reform**

**Collapse of Traditional Forestry Concepts**

During the past two decades, we have witnessed the collapse of traditional forestry concepts on the role forests play for society, whose perceptions and demands have undergone some revolutionary changes. Now, there are increased and diversified demands for goods and services from the forest leading to rampant deforestation. The present Forest and Wildlife Policy must be geared towards harmonizing responses to these conflicting demands.

**Political Instability**

Since Independence in 1957, Ghana has suffered unduly from political instability - ten regimes in 36 years; this rather untenable position has not provided an environment suitable for the high-level arbitration process required of major actors, public enterprises, private sector, industry, local NGOs, environmentalist to reach a consensus from which government could derive a decision on the nation's forests. Forest conservation measures have not enjoyed support of powerful timber merchants and also grassroots support of rural areas; hence over the past 30 years, government having shown continual indecisiveness and a wavering commitment to forest conservation in the absence of clear cut policies. Undoubtedly the 4th Republic has an unusual opportunity to help repair some of the damage done to our forest resource base by translating the present heightened awareness of the value of the forest into concrete policy guidelines and action plans.

Because of the longer time-scale of forestry, the consequences of present actions or lack of them, may not be felt for many years, hence it is essential to maintain a sense of direction.

The stalemate in the finalization of Ghana's forest policy formulation process which started 4 years ago can be attributed to the unfortunate frequent changes in "Headmastership" of the Ministry

responsible for Forestry. Different "action" headmasters has meant different goals and strategies. Success in forestry and wildlife development needs extreme persistence and a clear strategy, covering many decades.

In the period between 1966 and 1980, political and social support for building expertise, and administrative capacities for forestry has been weak. Governments have always derived short-term benefits from exploitation of the "green gold" for much-needed foreign exchange, but little funds ploughed back into production forestry. Deforestation and the resulting degradation and cost have rarely been properly assessed and reflected in any policy.

The pressure for Forest Policy reforms have also come from a variety of sources, for example:

(a) Assertion of local people's right: Rural people seeking to protect their traditional rights from the forest, in terms of access and participation in the decision-making process on forest management.

(b) Policy tools to harmonize sector activities: Forest Sector agencies are seeking the tools for greater cooperation and harmonization of their activities. Previously, government regulations on forests have come down from the top echelons in the government agencies and the timber industrialists reluctantly responded with misgivings; a case in point is the current consultative procedure for computing timber royalties.

After years of efforts to finalize the Forest Policy draft, the new forest sector administration is contemplating the amalgamation of separate forestry and wildlife conservation policies into one coherent document.

(c) Conservation NGOs: NGOs have expanded membership and influence in Ghana. They have helped to foster the growing conservation movement in the country through campaigns, seminars, publications and active project work. Environmental NGOs are striving to halt attrition of biodiversity in tropical forest ecosystems, and creating greater public awareness of the consequences of mismanagement of forests, eg. watershed degradation, downstream siltation, loss of natural habitats, loss of non-timber products etc. Unfortunately, there is now a divide between northern and southern NGOs.

Northern NGOs have tended to dominate the environmental debate, and the situation has been exaggerated by the introduction of environmental conditionalities - green labelling of tropical wood products - and an attempt to force southern institutions to focus on problems critical to the north, eg. global warming, and then try to divert attention away from the most pressing problems of the south which are poverty alleviation, and debt burden.

(d) International concern and pressures: Development assistance organizations, like the World Bank and agencies, responding to public concerns about forest degradation and deforestation and the poverty cycle, insist on major policy reforms in the forest sector as a conditionality for granting loans for developing countries into projects designed for sustainable and poverty - reducing growth.

(e) Satisfying global concerns: Ghana's forest policy has been out of step with development for over 45 years. The ongoing forest and wildlife policy is being used to inform other countries and international organizations of national aspirations and intention with regard to forestry and wildlife and set out governments vision for the future.

At least the ongoing policy exercise will show how it is consistent with other aspects of government policy, and with the country's international commitments. There is a growing priority being accorded globally to the environmental function of forest ecosystems, and Ghana's new policy amply demonstrates how the UNCED Principles are being followed.

As global concerns about the impact of the timber trade and deforestation mounts, there will be increasing calls for international cooperation to preserve these values of the tropical high forests, and action to control the trade through bilateral and multilateral environmental agreements.

*POLICIES OUTSIDE THE FOREST SECTOR*

Originally, forestry was under the Ministry of Agriculture because of the links between farming and forestry in land-use, employment and rural development.

But forestry was disadvantaged under agriculture as forestry tended to be treated as a residual appendage. Farming usually stole the political limelight so that forestry lost out whenever there was a conflict of interest.

For example, the recommendations of Nyinaku Commission on illegal farms in forest reserves were initially accepted by the then Government in 1974/75, but due to political pressures the government later abandoned the recommendations, and gave tacit support more or less to illegal farming in legally constituted forest reserves, and today rural banks and junior secondary schools abound in the heart of some reserves in the western region.

Forestry also suffers from the disadvantage of longevity of their planning horizons, and incidents like encroachment on forest reserves are rarely seen as urgent although they may be vitally important in the longer term. It can be concluded that forestry in Ghana has been affected adversely by certain economic considerations that favoured an export-oriented timber industry and also by the low competitive position of forestry versus other forms of land-use - especially cocoa farming in the country.

Basically, agricultural policy should reflect the role of forests as the source of environmental services essential to maintain food security, as well as a living environment. Ironically, the long-term productivity of agriculture depends on how effectively the forests regulate stream flows, modify the local climate and protect the soil! Energy and industrial policies should recognize the considerable dependence on fuelwood, and that policies for the sustainable development of fuelwood should be formulated in consultation with forestry authorities.

Indeed, most tropical forest land degradation is caused directly or indirectly by effects of poor policies outside the forestry sector than by forest policy itself.

The poor economic performance between 1970 and 1983, aggravated by adverse weather conditions in 1983, exerted some negative impacts on the physical environment in Ghana. The severe drought conditions experienced in the country in 1983 also culminated in nationwide bush fires destroying the forest ecosystem in many parts of the country.

The erratic performance of Ghana's economy in the 1980's prompted the government to adopt a number of macro-economic and structural adjustment policies in the Economic Recovery Programme in 1983 (supported by the World Bank, IMF and other donors), aimed at stimulating investment and

economic activity in order to achieve an annual average growth rate of 2-3 percent in the medium term.

SAP involved a package of policy reforms entailing the moving away from a highly regulated economy to one where market forces play a dominant role. A key element of SAP process is the reduction of budget deficits, trade liberalization, de-control of prices, phased depreciation of the exchange rate of the Ghana Cedi.

SAP emphasized investments in national production sectors such as agriculture, mining and forestry, together with supporting infrastructure in transport, distribution of power and communications.

Forestry benefited essentially from inputs for timber exploitation (logging equipment) for promoting export of timber, and very little for the processing industry. 54.4 percent of ERP credits went to purchase logging equipment, despite government's declared policy for further processing, funds for production forestry and management received minimal support.

SAP was essentially intended to help the country to shift into a new sustainable and poverty reducing path; but the availability of new funds depended on the acceptance of a set of "conditionalities", which continue to frustrate Ghana's attempts to implement a strategy of sustainable exploitation of forest and wildlife resources.

**Effects of Structural Adjustment Programmes on the Forest Sector**

The ERP revitalized agricultural production and induced recovery in the exploitation of forest resources especially timber to the detriment of the environment. While agricultural output increased at an annual rate of 3 percent between 1986 and 88, production of logs increased from 560,000 $m^3$ in 1983 to 890,000 $m^3$ in 1986. Sawn timber also increased from 189,000 $m^3$ in 1983 to 232,000 $m^3$ in 1986. Indeed timber exports in 1986 were worth US$50 million as against US$13 million in 1982. (GOG, National Programme for Economic Development 1987).

Due to the vagaries of the world market and because of the poor terms of trade, Ghana is forced to undervalue its products. The Cedi has shrunk from an all-time low from ₵1.15 to US$1.00 in 1975 to ₵800 to US$1.00 in 1993. Devaluation tends to increase the prices of imports eg. logging machinery, petroleum etc. while increasing the profitability of timber exports. One objective has been to ensure that some of manufacturing value was added to the product in the country of the producer before export.

The prospect of increasing public revenue by aggressive timber exports has resulted in the expansion of timber extraction; the temptation to liquidate forest assets in order to reduce the balance of payments has been detrimental to the environment.

The reduction in forestry budgets, manpower and incentives has been counter-productive, resulting in an increase in damage to the forest base thus reducing the level of sustained yield management in the affected areas.

The SAP process has been associated with declines in social expenditures, and as having a negative effect upon rural people.

Given that 70 percent of the nation's population (15 million) live in rural areas, and depend on agriculture for their livelihood, continued depletion of forest resources through excessive logging, bush fires, fuelwood extraction, charcoal production and unsustainable agricultural practices have

induced land degradation, desertification and loss of biodiversity and more or less helped to intensify the poor living conditions in the future.

Exports are an important part of any developing economy. But a balance must be struck between maintaining a healthy economy through export promotion, and guaranteeing the livelihood of Ghanaians, especially those living in the rural areas, through sustaining the natural resource base - the source of indigenous people's needs.

World Bank/Ghana Forest Resources Management Programme

As part of the ERP, an FAO/ODA/CIDA Ghana Forestry Sector Review was carried out in 1985 under the Global Tropical Forest Action Programme. The study attributed the poor performance of the forestry sector to factors such as ineffective management of the forest resource, the low level of fees on timber stumpage, insufficient formulation of related sector policies, lack of programme priorities and poor employee incentives.

The study suggested the initiation of the Ghana/World Bank Forest Resources Management Project (FRMP) in 1989 and the FAO Forestry Planning Project (FPP) in 1990. The FRMP, jointly funded by IDA/DANIDA/ODA and Ghanaian Government has the following components:

- *Sector policy reforms*: forestry revenue policy, revision of concession procedures, improvement of staff incentives, and rationalization of timber trade policy (study of ban of round logs)

- *Forest management*: national forest inventory (ODA), updating annual allowable cut, preparation of working plans and harvesting schedules, reduction of logging waste, and rehabilitation of existing plantations

- *Rural forestry*: rural forestry outside gazetted forests, extension, collaboration with Ministry of Agriculture especially on Agroforestry

- *Strengthening of forestry sector institutions*: formation of policy planning, monitoring and evaluation system in Ministry of Lands and Forestry, and civil works for various institutions, offices, quarters, transport and equipment

- *Education and training*: Institute of Renewable Natural Resources and School of Forestry, Sunyani to build up their capacities - up-grading of Sunyani Forestry School for diploma awards, and staff development

- *Research*: done mostly by Forestry Research Institute of Ghana/local ministries.

Emphasis has been placed on improving the forest sector's contribution to the national economy through a programme of sustained forest management, expansion of a rural forestry programme especially in the savannah woodland zone and strengthening sector institutions to improve their capacity to implement fiscal policy reforms.

The FPP, funded by UNDP and executed by FAO, sought to upgrade the system of policy planning, monitoring and evaluation capability within the Ministry of Lands and Forestry.

The ERP's macro-economic policies, coupled with those of the FRMP, have contributed to improvement in the timber industry which is gradually increasing capacity utilization and export performance through expansion of kiln-drying facilities. Under the ERP, a number of existing state-

owned timber processing mills are being divested to help introduce much needed capital and management skills. Undoubtedly, FRMP is providing financial, technical and institutional support, but failed to provide support for the necessary industrial restructuring.

*FOREST POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

Forest Ownership

Most forest estates in developing countries are owned by government; in Ghana forest lands are essentially owned by traditional chiefs but held in trust for the people by the President.

For natural forests, public ownership seems more appropriate. These forests have many other uses in addition to supplying wood for industrial uses, such as the supply of fuelwood, recreation, hunting and trapping, watershed protection, game and wildlife conservation and maintenance of biodiversity; this demarcation of uses is better controlled through public ownership although there are the inevitable problems of controlling the use and management of growing heterogenous natural forests.

The new forest policy will provide assistance for individuals, organizations, communities and industries to grow, develop, protect, sustainably manage and utilize their own trees, forests and wildlife resources. Present land and tree tenure arrangements are such that there is little incentive in Ghana for anybody to pretend to manage the existing stock of trees growing on farmer's land as they do not belong to the farmer but royalties accrue to the government through the traditional chiefs and district authorities. Invariably farmers will frequently burn standing timber trees to prevent damage to their cocoa crops that might result from logging by timber concessionaires. Insecurity of tree ownership is a disincentive to management of existing stock outside reserves for tree planting.

Timber Pricing System and Capture of Royalties

The exploitation of publicly-owned timber resources historically has been delegated to the private sector though 15-25 year concessions, which could be renewed, but with few corresponding obligations to compensate the public for the resulting depletion, ie. to pay full economic rent for the use of the resources. Rather, the royalties collected are paltry; in Ghana, it is estimated that about one-third of the potential royalties are generated from the public forests owing to inter-agency rivalry and graft in the collection of royalties especially outside the forest reserves.

The implications of efficient capture of economic rent by government for resource management are several fold: there would be ample source of funds (Forest Fund) for resource management and renewal programmes, conservation awareness, enhancement strategic planning and monitoring, and manpower development with infrequent resort to external donors; acceleration rural forestry development, and efficient utilization of the resource.

In general, government policy should be to extract for its own use as much of the economic rent attributable to the resource as politically possible, in order to improve incentives for efficient forest management, and provide the funds for resource renewal.

Stumpage prices (prices of harvested logs at the stand) tended to be administratively determined rather than set by the forces of supply and demand or market derived prices.

Gaining access to the resource use must be made more costly to the corporate bodies. As a matter of social equity and economic efficiency, full economic rent for the purchase of the resource can be captured through competitive bidding. Stumpage pricing determined by competitive bidding

is strongly recommended for new concessions as the most flexible and efficient pricing system, and the one leaving the least room for any form of monopolistic trade by a few industries.

## Export Oriented Market Downgrades Local Market

Ghana's timber is exported to the neglect of the domestic market. Logs continue to dominate exports and, in 1991, accounted for 50 percent by volume but in value terms amounted to 28 percent of total earnings, processed lumber, on the other hand, contributed 43 percent of volume and 52 percent of export earnings.

The report of the Technical audit of the Ghana timber industry submitted in early 1993 indicates that there are no statistics at all on local markets.

Paradoxically, locally processed wood products are over-priced as one has to pay F.O.B. prices for local lumber, plywood, and the local construction industry is in distress in the procurement of wood. Is it any wonder that the chain-saw operations (sometimes operating illegally in other people's concessions) have risen to fulfil the dire needs of local people in spite of the low conversion rates, the destructive nature of their operations, and the rough nature of lumber produced?

Over-reliance on round log export have deprived many producer countries of the labour required to process the raw material into finished goods, loss of transfer of technology, and value-added is transferred elsewhere. A proposed export restriction of logs and green lumber by 1995 is designed to force processing further downstream.

In principle, the purchasing power in the developed countries have had a positive influence on demand for wood production in developing countries; however, the measures they take to protect their markets (through tariffs, selective demand, low prices) make the industrialized countries more competitive than the developing countries in many wood products. Hence tropical raw materials are under-valued. The loss in value-added may lead to a higher rate for timber exploitation to increase earnings from logs and semi-processed exports.

The long term price implications of existing and proposed global timber trade practices, including tariffs to trade in tropical timber products, may affect incentives for some producer countries to change their forest policies and management practices, let alone encourage activities detrimental to the environment and conservation of tropical high forest.

While there are current restrictions on tropical timber products and none on cocoa, coffee, natural rubber, oil palm, etc. the requirement by northern NGOs for "green labelling" is tantamount to interference in international trade, and the right of sovereign states to autonomous control and use of their tropical forests.

Improvements in the trade relations between north and south should include constructive proposals for the relieve of the debt burdens and help improve conditions for sustainable development, and hence sane conservation of tropical high forests.

## Failure of Plantation Culture in Ghana and Future for Sustainable Forest Management

Reforestation in the past has been at rates too low to match the rate of forest depletion. Moreover, plantation development has not been sustained for the past 30 years. Industrial forestry development and reforestation practices have been unsuccessful if judged by results. A national reforestation programme was launched in 1970/71, and involved the rehabilitation of degraded forest reserves as well as the creation of new plantations. About 50,000 ha of plantation were established

by the Department of Forestry. There was little cultural management during the decade of economic decline, and survival is estimated at 15,000 ha only; species which showed remarkable performance include Tectona grandis, Cedrela odorata, Gmelina arborea and Triplochiton scleroxylon. Another afforestation programme was launched in the northern and upper regions in 1976/77, but slowed down for lack of funds in the early 1980's, until its revival in late 1980's.

Following the 1983/84 droughts, the government mounted a serious national campaign of tree planting, involving communities, individuals and societies. In 1985 Silviconsult suggested an immediate planting programme of 4,000 ha/year to satisfy projected demands. This has not been met as the present planting rate is about 1000 ha/year. A programme of inventory and rehabilitation of plantations supported by British ODA began in 1991.

Appropriately sited plantations could produce 5-10 times as much timber on equal area of natural forest, thus reducing the pressure on natural forests for logging.

Undoubtedly natural forests can no longer be expected to meet the raw material needs of wood using industries: adequate and sustained supplies can only be ensured through man-made forests and plantations of improved cultures of selected tree species on a limited land base - from Green Revolution using high-yielding varieties - compounded through bio-technology and genetic engineering. Most processing mills are reluctant to invest in new equipment of plants, without being sure of the raw material supply.

Naturally, coordination between forestry and forest industry is essential to ensure that adequate plantation forests are in place to use the output from industrial forests.

If timber production is to be managed sustainably for the foreseeable future, government will need some of the following policies:

(a) Establishment and protection of a permanent forest estate. This is fulfilled partly by the creation of forest reserves (11 percent) and Wildlife Conservation Areas (5 percent) or 16 percent of total land area of 239,000km$^2$. Studies show that more than 50 percent of reserved forests are severely encroached upon and actual intact forest & wildlife conservation areas may be less than 16 percent;

(b) Slow the conversion of production forests into other land-uses. The conservation of existing high tropical forest depends on the adoption of planned land use and land management along with sustainable agriculture and forestry systems on relatively well defined fixed locations. But it is unlikely that any resemblance of the species-rich tropical high forest can be re-established over a rather heavily over-cut forest land area close to a clear-felling;

(c) Support for afforestation and plantation development of fast growing tree species. The unfortunate conversion of heterogenous tropical forests in 1970's containing so-called lesser known/used species into mono-cultures of teak, gmelina, pine, is ecologically untenable now. Many of these so-called lesser-used species (about 40 of them) unmarketable in the 1970's and early 1980's have suddenly found markets in the early 1990's.

The timber industry in Ghana is showing a growing willingness to play a more creative role in the financing and implementation of afforestation projects.

It is proposed to establish a Forest Plantation Development Division either within the Department of Forestry or as a separate corporate body, which can be subscribed to by concessionaires, private individuals or companies. Their activities will be outside forest reserves but

concentrated in the semi-deciduous or transitional forest zones. Subsidies and other incentives should be designed and introduced to encourage private investment in the establishment of industrial plantations.

Human resources development will be strengthened to ensure that forest managers can perform better in their forest management and conservation tasks, and obtain secure conditions of service.

The Department of Forestry has been losing trained staff over the years; and in 1991 alone it lost as many as 52 to one agency within the same sector.

Local People As Partners In Forest Resource Management

A major aspect of policy conflict in Ghana is the "policing" vrs education approaches to natural resources management. Forest legislation (Cap. 157) enacted during the colonial rule puts great emphasis on policing the resource. Yet after 36 years of independence it has not been easy to adopt extension and realistic approaches to natural resources control and management.

The semi-military stance of forest guards and wildlife protection rangers has been visible in the rural landscape. Yet, policing measures have been ineffective when people, who depend on the forest resources, perceive the benefits for breaking the law as being greater than the risks of criminalization.

With the rapid degradation of forest reserves, through encroachments, policy makers are already engaged in a "Operation Halt" in the western region to deter farmers from further encroachment. Local farmers with direct interest in massive clearance for cocoa production, oil palm etc, have often been alienated and have only secondary interests in the active functions of forests to secure optimum environment for maximum cocoa production.

It will not be possible therefore to protect and preserve critical ecosystems unless the people who were asked to forgo their forest heritage during the reservation era (1920 - early 1950) by allowing their traditional lands to be set aside as forest reserve perceive some tangible benefits for doing so.

For adequate forest management, the local population must be given strong incentives to protect the forest estate. This is not possible where the benefits of timber production do not accrue to the local people at least in part. Forest revenues have been shared between central government and district assemblies and traditional chiefs; but the latter have not received their monies sent through district assemblies. In other words, policies should be developed that will allow local people to share in forest revenues other than the traditional chief.

The inability of local governments (District Assemblies) in Ghana to raise revenues for their own development, and the lack of substantial influence over the management of natural resources has made them ineffective partners in the development of forestry within their own boundaries.

Fortunately, current policy is encouraging more effective collaboration between government, local authority, private organizations, NGO's, land owners, local communities and women's groups through their active participation in planning for afforestation programmes and decision-making, for

protection of the forest and wildlife resources. Summary of Issues for People's Participation (Stakeholders):

- Restructuring of Forestry Institutions to cater for more people-oriented (people friendly) services, and not dwell more on traditional forestry

- Re-orientate traditional forestry staff towards the new concept of "negotiated planning" on the use and development of resources for multiple uses, in accord with TFAP Principles

- Benefit sharing from conservation and management of forest/tree/ wildlife resources: this will imply a major reform on land and tree tenure problems, which is a source of insecurity of ownership of land and trees

- Strong political will and commitment on government's part and the need to empower, educate and involve farmers, local communities, indigenous people and women so that they can make decisions and investments in their own long-term interests

- In the long run, communities should be the custodians of the forest. Decentralization of policy should be emphasized to allow the people within the community to implement and monitor central government policies

- Nonetheless some of the new thinking on resource management will have to evolve over time for acceptance by the stakeholders.

*FOREST POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

Generally, the distinction between "policy making and implementation" is blurred; stake holders involved at the formulation stage should be equally active in the implementation process.

If a Forest Policy is to be a truly National Policy, then it is imperative that all agencies having a direct or indirect stake in the forest - government agencies, land owners, private sector, NGO's, District Assemblies etc. - be fully aware of that policy, recognize their own responsibilities in implementing that policy, which commands grassroots consensus of sector institutions and other interested parties including the Association of Ghana Timber Industries. It is abundantly clear that if policies are to work they must be generally acceptable to those who have to implement them and to the various stake-holders.

The problem of Ghana is not for lack of consensus, but the undue delay in moving the policy document from the ministerial to the Parliamentary levels. During the four years the draft document has enjoyed being on the "freezer" it would probably become out of date before it is ready for implementation. Yet it must be realised that adoption of forest sector policies is not all that simple; it will involve difficult decisions and will eventually be a political process, with pressure groups frequently crowding in to overwhelm consideration of long-term issues.

Naturally, political objectives about natural resources must be often transformed into concrete results and socio-economic achievements through law, land-use planning, budget allocation, and fiscal investment processes are instruments of policy implementation.

Changes in policy may require changes in legislation, and formulation of forest policy precede the review of forest legislation.

A Forest Policy is not an end in itself, but needs to be followed by plans of action and strategies expressed in terms which are measurable, achievable and realistic, and given specific timing and targets for implementation.

The Plan of Action is quite clear which agency is responsible for meeting any specific objectives of the policy, and indicate arrangements for monitoring, evaluation and review of policy guidelines.

Implementing Agencies

Forest Policies take place through the medium of hundreds of decisions taken everyday by many different agencies and their staff. In Ghana these agencies include: (a)Ministry of Land & Forestry; (b) Forestry Commission; (c) Forestry Department; (d) Department Of Wildlife Conservation; (e) Forestry Research Institute of Ghana; (f) Timber Export Development Board; (f) forest Products Inspection Bureau; (h) National Agroforestry Unit of the Ministry of Food & Agriculture; and (i) Association of Ghana Timber Industries, Comprising the Ghana Timber Association, the Ghana Timber Millers Association and the Ghana Furniture Association. Other Ministries with activities impinging on the Forestry Sector are Ministries of Environment, Energy and Local Government.

The Forestry Commission Law of July 1993 (Act 453) provides opportunities for the new Commission to serve as a representative, national body for coordinating policy making, monitoring and evaluation of policy implementation by sector agencies and serve as a bridge between government, industry and community interests. It will promote effective coordination of policy and strategic planning and development among sector and non-sector agencies whose activities have any impact on forest land-use especially agriculture, livestock, mining and energy.

Lack of coordination and cooperation between forest sector institutions dealt a heavy blow to the sector, leading to its apparent neglect. Its contribution to the country's economy can be improved substantially, if the coordination can be improved. The ultimate objective is to improve the integration of forest sector strategies into national development plans and harmonization of other national plans.

Forest Laws have been out-moded; if laws are not enforceable, there is the risk of bringing both the law and the law-makers into disrepute. In 1993, efforts were made to expel illegal farmers from reserves but met stiff opposition from vested interest groups - traditional authorities, wealthy farmers; the setting up of a committee of enquiry was deliberately designed to delay decision making, while massive farming activities continued unabated.

The passive attitude of the Police and the Bench is evident in the prosecution of forest offenses. Forestry Department reports indicate that Police reluctantly take up complaints on forest offenses, give very scanty attention to their investigation and are quite lukewarm in prosecuting culprits. Moreover the Court's mandatory sentences prescribed under the law are never imposed and orders rarely issued for either seizure of illegally produced logs or the destruction of illegally cultivated farms. Subsequently, we witness today the unprecedented encroachment upon permanent forest reserves especially in the Desiri Forest Reserve in Ashanti and Brong-Ahafo Regions; Bodi, Sukusuku, Manzan, Bia-Tawya, and Tano-Ehuro Forest Reserves in the Western Region, and Kabo Forest Reserve Forest Reserve in the Volta Region. It is estimated that at the end of 1992, illegal farms all over the country covered 25,000 ha some of them are being destroyed at great cost under "operation halt". The courts and the revolutionary tribunals have been ineffective in checking illegal encroachment on forest reserves.

Under the conservation and management of forest, wildlife and natural ecosystems, provision is made in the strategies to review current reservation system and relevant legislations to extend protection and management outside reserves, and national goals developed for the permanent forest estate with regard to extending representation of forest types and criteria for sustainable management.

The relevant legislations which need to be reviewed in line with the above strategy are Forest Ordinance (Cap 157) of 1927, Trees and Timber Decree NRCD 274/1974, Forest Protection Decree NRCD 243/1974, Administration and Lands Act (Act 123)/1962, and Concession Act (Act 124)/1962. Provision is also made for extension of National Parks, Sanctuaries and game Production reserves for the conservation of total biodiversity. Hence the Wild Animals Preservation Act 1961 (Act 43) will have to be modified.

*MAJOR POLICY ISSUES OR CHANGES WHICH ARE CURRENTLY NEEDED IN FOREST AND WILDLIFE POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION*

- Inadequate, outdated forest legislation and policies creating uncertainties in land tenure problems and weak local law enforcement allowing for massive encroachment of the forest estate.

- Lack of land-use planning leading to land-use conflicts eg. mining in forest reserves, farming in reserves.

- Orientation towards timber exports of raw materials and loss of value-added, and over exploitation of the forest estate to reduce balance of payments not conducive to sustained-yield forest management; neglect of the domestic timber market.

- Government monopoly in forest management has tended to alienate traditional land owners, and forest industrialists and their potential contributions, and investment into afforestation and industrial plantations.

- Weak enforcement of management plans and prescriptions applied to production forest resources.

- Weak sector institutional cooperation and coordination lead to duplications, institutional gaps and overlaps.

  The short history of wildlife conservation has been fraught with disharmony between forestry and wildlife agencies in the same Ministry responsible for conservation of renewable natural resources. The key issue has also been lack of consultation between the agency chiefs, users and interest groups when permanent reserves were expropriated as wildlife conservation areas.

  Change in legal status of a forest reserve imply a major shift in policy, which deserves the involvement of the sector agencies responsible for husbanding the resource.

  Forest Reserves as they now occur in Ghana have been modified by logging, burning, livestock grazing and hunting. It will take years to restore the biotic association's to their primeval conditions.

- Poor capture by government of economic rent and royalties from sector.

<u>Major Lessons Learned in terms of forest policy processes used at the national level</u>

- Deforestation is closely interrelated with poverty and demographic pressures, and efforts should be made to break population - agriculture - environmental degradation - poverty cycle. Population growth rate is about 3 percent per annum, it is inevitable that the forest environment will bear most of the burden of providing basic needs of the growing population.

The need for forest policy to complement and reinforce national population laws with the view to closing the gap between population and resources.

Conversion of forests to permanent agro-crop trees such as rubber, cocoa, oil palm and coconut is not deforestation in its true sense as these tree crops are repositories of carbon.

- The need to convert some forest lands for permanent non-forestry purposes in the context of overall socio-economic development should be based on rational land-use planning and strategy.

- Importing countries in the north to refrain from all forms of unilateral trade policies to restrict or ban the use of tropical wood products as this action is against the spirit of GAAT, and quite counter-productive to efforts to sustainably manage, conserve and develop the tropical high forest.

- Development of participatory mechanisms in the decision-making processes, coordinated public education and identification of roles and responsibilities of major stakeholders in the forest estate.

- Develop constructive dialogue between government agencies and wood industrialists, NGOs and local people to avoid confrontation in implementation of policies, especially in areas affecting allocation of felling rights, and restriction of round logs exports to encourage local processing.

- Research to provide constant information on new technology; but research will now be geared towards needs of clientele. Research in agroforestry, and management of the national tropical forest requires a long-term commitment and substantial increase in funding.

- Development of coordinating mechanisms and monitoring to harmonize forest policy and programme implementation of sector institutions.

- Forestry Commission has statutory responsibility in these areas (Act 453).

- Institution of a Forest Fund obtained from forest levies, royalties etc. to help support sector growth, and provide incentives for rural forestry, especially in the North, and support of collaborative forest management for sustained yield.

*CONCLUSIONS*

The proposal for a new Forest Policy for Ghana has depended on debate, negotiation and compromise between the various organizations involved in the forestry sector. Four years have already gone in the formulation process, and the debate will not end until the document is approved by Parliament.

The old forest policy document of 1948 assumed that the Forestry Department was to be the main agent for forestry activity and development. Now there are at least 10 implementing agencies; more so there were no clear indications of priorities, nor what the actual goals were in the old policy paper.

Successful implementation of the policy depends on the willing commitment and participation of all those agencies involved in the formulation. These agencies must also accept the policy, and the measures needed to integrate their activities to prevent the risk of conflicts, or of gaps in

responsibilities. The policy is not immutable, and should be reviewed periodically, perhaps about every 10 years.

The Forest Policy forms part of the Environmental Action Plan; it must also form part of a more comprehensive land-use plan. However, because many agro-crops are annual, agriculture policies may need to be reviewed more frequently than those of forestry and wildlife.

As far as possible, the aims of the policy should be quantifiable, and targets should be set, with an indication of time-scale involved eg. setting up of targets for reforestation and industrial forestry. Perhaps the present Policy can be improved to incorporate targets.

Progress towards achievement of the policy objectives of the sector needs to be monitored by an independent institution - the Forestry Commission - and report to the Sector Minister. It is equally important to resolve the overlapping/duplication of responsibilities of monitoring & evaluation of sector efficiency and technical performance by the Forestry Commission as required by Law 453 (2h) and the attempts at building monitoring facilities at the Ministry's headquarters.

The future Forest Law should be concerned not only with protecting and managing the gazetted forest estates, but also wildlife conservation areas, communal forests and private forests.

In light of the new Policy, a working party is to be set-up by the Ghana Law Reform Agency to consider modifications needed for existing legislation and this may include adjustments to the land tenure.

To establish ways of coordinating both technical and professional education in forestry, and of integrating agriculture and forestry training in ways that reflect the trend towards multiple land-use (and agroforestry).

Ghana has shown little success in establishing plantations as an alternative source of timber to the natural forest. The new forest Policy must set up the means to coordinate the rather urgent need for reafforestation and industrial forest plantations.

Government's attempt to manage the forest and wildlife resources single-handed with limited resources has not been successful, and not even the colonial policing system being perpetuated has had any impact protecting the resource from encroachment. The trend is now towards joint management and sharing of benefits of forest resources by government forestry agencies with technical knowledge of the resource and local farmers and private sector who have a stake in the forest. But it will take some time to build the kind of mutual confidence required of such joint ventures. For example the benefits and costs of research and training must be shared by all agencies concerned.

Eventually the Forestry Department and Wildlife Department to be reconstituted into "Service Departments" with the full cost of the forest management recovered form revenues accruing from the forest and wildlife resources, rather than from government subventions which are often inadequate and untimely. Forest and wildlife reserves are strategic national resources which must be managed according to national priorities. What is needed is a balanced multiple-use plans for all forest and wildlife resources, and not just a plan dedicated to a single use.

The need to strengthen effective international cooperation in the areas of: (a) research, development and application; (b) transfer of environmentally sound technologies to enable developing countries to better manage, conserve and develop their forest resources; (c) national forest inventory; (d) national land-use planning; (e) long-term master plan for forestry; and (f) strengthening capacity

for monitoring and coordination of forest management and forest industry activities. Ghana is a member of FAO, ITTO, African Development Bank and will be seeking assistance in above priority areas.

Finally, the test of sustainability of forestry and wildlife development in Ghana rests on the following factors: policy support, appropriate technology, environmental protection, socio-economic and legal support, monitoring and evaluation. Happily, the 1993 draft Forest and wildlife Policy satisfies most of above requirements.

## *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY OF KENYA*

by **Dr. Harrison Ochieng Kojwang**, Director of Forestry, Directorate of Forestry, Ministry of Environment and Tourism, Private Bag 13346, Windhoek (Zimbabwe)

### *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

The economy of Kenya hinges largely on agriculture and an increasingly important tourism industry based on wildlife. Since agriculture depends on water and soil resources and wildlife also depend on vegetation, the forest sector plays an important and wider role in ecological, socio-economic and cultural terms than is ordinarily perceived. Its activities are therefore duly regarded in Kenya's National Development Plan and Policies. As part of a 25-year plan, the government has clearly articulated its development policies in the 1989 - 1993 National Development Plan in which it has asserted that it will endeavour to promote economic activities which generate employment and higher productivity. Central to this is the recognition that the agricultural sector is still a key area in economic development, therefore policies that will promote agricultural production and diversification will be given priority, since they will improve food security and increase Kenya's export earnings. Another element of this plan is that a rural-urban population balance ought to be sustained to uplift the socio-economic status of all Kenyans. Forestry development is quite relevant in this policy. Small scale industries with the potential to generate employment and income for rural communities will also be promoted. The Kenya Forest Policy of 1968 was adopted in this plan but with a strengthened statement and commitment for the promotion of agroforestry in agricultural systems; to be backed by appropriate product, input price, land and credit policies. Research, extension-education, market and infrastructural development would also be supported. Given the multiple uses and services that can be derived from trees and forests, and the vital link between forest ecosystems and agricultural production in the Kenyan economy, forestry is truly a multisectoral issue.

With regard to forestry in the global context, Kenya is a signatory to the international conventions on the conservation of genetic resources and biodiversity. Furthermore, Kenya subscribes to the global concerns on climate change raised in Agenda 21 as related to forestry development and the "statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of forests" which came out of the 1992, Rio de Janeiro, UNCED Meeting.

From the apparent official recognition of forestry through its inclusion in national development policy, public pronouncements and the signing of international conventions, one would naturally expect to see a country with a number of features pertinent to forestry development as listed herein:

- a forest production system backed by appropriate management practices and standards immune from political interference.
- an enabling investment policy for forestry development.
- a healthy wood-based industry.
- a rational and well thought out system for the acquisition of new forest land and/or the excision of forest land for competing and alternative uses.
- a mechanism for policy review when it is necessary.

- a programme to involve communities in forestry to meet their basic needs such as energy, construction materials, fruits, other products and amenities.

A scrutiny of the forestry sector in Kenya has however revealed a number of institutional problems with regard to forest management and industry that must be addressed through policy reforms, among other things. To date, Kenya has about 1.6 million hectares of gazetted forests. Of this, 160,000 hectares are plantations and the rest are mainly montane or highland natural forests. The plantations are a remarkable achievement provided that they are managed rationally to meet Kenya's development needs. The subsequent paragraphs highlight some problems in the forest sector which have affected forestry development over the last ten years.

The status of management of the plantations and natural forests has been seriously affected by factors such as under-funding from treasury, poor establishment or restocking, lack of proper tending and protection practices, illegal encroachment onto forest lands and government backed excisions.

The current policies have not given due recognition to fuelwood supply as a major need in Kenya, yet the majority of woody biomass is consumed annually for household energy requirements.

Revenue from forests has been dwindling as a result of poor collection practices, poor worker morale, graft, political interference with technical operations, under-funding and many others.

The issue of degradation and encroachment on forest land and excisions is particularly serious in some areas of natural forests as they affect water catchment areas, cause soil erosion, degrade water quality and are a threat to biodiversity conservation.

This has been aggravated by the lack of clear policies dealing with the involvement of communities in forest protection and management and resource sharing.

Public political campaigns to promote tree planting have been made from the highest levels of government and even though they have been well-meant, they have proved largely ineffective and unsustainable since they have not been backed by a sound legal framework and appropriate incentives necessary to encourage the rural poor to engage in tree planting, management and conservation.

This state of affairs neither augurs well for sustainable forestry practices nor for the implementation of recommendations of global forestry conventions to which Kenya is a signatory. The above problems contributed to the need for a new workable master plan for Kenya and an enabling set of policies for its efficient implementation. Before reviewing the reasons why policy reform has been necessary, a review and analysis of a number of historical events and factors which have helped shape existing forest policy and development as we know it today, are given in the next three subsections.

## The History of Forestry and Forest Policy in Kenya

Modern forestry practice in Kenya dates back to the early twentieth century during which several events led to the declaration of Kenya as a Colony by the British Government. Prior to this, a Royal Charter was signed in 1888 between Sir. William Mackinnon and the sultan of Mombasa granting the British a mandate to rule a 10 mile-wide strip along the Kenyan coast as a protectorate. A year later, the British Government accepted to govern Uganda as a protectorate according to an Anglo-German Agreement of 1890. In 1895, Britain had declared the entire area between Uganda and the Ocean as a protectorate except the coastal strip. With this, came an immediate need to build the Kenya-Uganda Railway which would be important for the extraction of resources from the

protectorate. The steam locomotives of those days required considerable amounts of woodfuel; a demand that called for the first upcountry forest reservation and the first fuelwood plantations of Eucalyptus. The effective reservations of forests required some form of policy or legal regulations. Given the circumstances of those years, forest regulations in the form of ordinances were imposed before precise policy statements arising from careful formation and formulation were made.

**Early Forest Legislation in Kenya**

The first recorded legislation in the Kenya Colony was published in 1891 to protect mangrove swamps in Vanga Bay at the coast. This was followed in 1897 by the Ukamba Woods and Forest Regulations which were amended in 1900 and 1901. The amendment extended the protection of mangroves along the entire coast, reserved trees within 5 miles of the courthouse in Nairobi, and also within a five-mile strip along the Kenya-Uganda Railway. In 1902 with the arrival of Mr. C.F. Elliot, the first Chief Conservator of Forests in Kenya, the East African Forestry Regulations were published. This ordinance provided for the gazettement and de-gazettement of forest areas, issue of licences, offenses, punishments and the compounding of offenses which allowed a Conservator to accept money as compensation for a forest offence. In addition it granted utilization rights over dead and fallen timber. Following these regulations, exploration and declaration of forest areas proceeded rapidly such that by 1908, most forest areas had been declared. In 1911 a proper forest ordinance replaced the 1902 regulations. It improved on the regulations by providing for demarcated forests and honourary forest officers, among other things. In 1941, the Ordinance was revised with new provisions for the creation of nature reserves and a forestry advisory committee which consisted of people knowledgeable in the timber industry, commerce, woodland management and silviculture. The committee was to ensure that **"forest policy would be well adjusted to the timber requirements of the colony"**. Amending ordinances were passed in 1949 and 1954 during which the responsibility of forestry matters were passed from the Governor to a member of the Legislative council and finally to a Minister in 1954.

**Early Forest Policy**

In the first half of the twentieth century, forestry development went on in Kenya without a formal forest policy. The Forest Department merely followed the recommendations of a succession of visiting experts who were sent to the colony to advise on forestry matters. For example in 1909, a report on the Forests of East Africa by Hutchins (1909), himself a Chief Conservator, was used as a guide to forestry development for many years even though it did not contain a precise statement of policy. He wrote :- *"We now have to arrest this destruction, to demarcate the forest, to fence and otherwise protect its boundaries, to police the whole forest, to establish forest stations, with their irrigated nurseries, together with the necessary buildings for foresters and their labour, to plant young trees where reproduction fails, but chiefly to replace indiscriminate fellings by fellings regulated to produce natural reproduction; to turn to useful account the "Kumri" cultivation of the Kikuyu and to prevent the grazing fires of the Masai from spreading into the forest."*

It is important to note that Hutchins was instrumental in the introduction of exotic softwood species in Kenya to establish "Compensatory" forest plantations to meet Kenya's rapidly increasing industrial needs. At the end of World War II, a Development Committee was set up by the colonial government to consider many aspects of development. In this exercise, a forestry sub-committee was set up in order to come up with what "the ultimate objective of forest policy ought to be". Their recommendation was the first direct statement of forest policy in Kenya which was consequently accepted by the Development Committee and by implication, the government. The report viewed forests as "a national asset" to be maintained both for the improvement of the country itself and to the benefit of those who lived and would live in it. The committee made a major statement citing that *"world-wide experience had shown that with a few exceptions and for a variety of reasons, that*

*private forests are eventually destroyed and as such, it was therefore important for governments to own forest land in order to protect the people from their own improvidence and to reserve a large proportion of the forests and to develop a long term policy framework for its maintenance and management, essentially immune to political changes and backed by a stable financing mechanism*". This was a profoundly powerful statement which underlined a number of policy statements and legislation that have persisted to this very day in Kenya and many other countries in the Commonwealth.

The essential elements of this report included the following: Reservation of forests, Forest Management, Protection Forests, Forestry outside Forest Areas, Forest Production, and Employment in Forests and Allied Industries. The above statements culminated into the first formal forest policy document namely, the White Paper Number 85 of 1957. It expanded on the 1946 document and was subdivided into subsections dealing with the following: reservation, protection, management, industry, finance, employment, african areas, private forests and other forests not under state, ownership, public amenity and wildlife, and research and education.

**Forest Policy Formation in Colonial Kenya**

It must be pointed out that colonial interests drove forest policy formation and formulation and that advantages accruing to native Kenyans at that period were basically its byproducts.

The major policy in East Africa of putting the ownership of forest land and forestry development firmly into government hands has persisted to this very day and still continues in many former British Colonies except in a few recent examples such as New Zealand and to some extent South Africa. Government ownership of forest land may however not be viewed as negative in the background of large scale deforestation in much of Africa primarily for subsistence agriculture. At the same time, we must admit that it has been an impediment to the new calls for commercialization/ privatization or the low level of private investment in the forest industry in many African Countries today.

An interesting point, however, is that forestry development was viewed within the overall context of National Development as evidenced in the reports by Hutchins (1909). In addition, a significant legacy of this period was the policy to create forest plantations using relatively fast growing conifer species to meet Kenya's industrial timber needs. Plantations were largely developed on cleared natural forest lands occurring in the fertile and moist highlands. In a few cases, grasslands were also afforested. In addition, certain natural forests were declared state forest reserves and were protected from any major exploitation, except a few in which some selective logging was allowed.

Some form of public participation did take place but appears to have been restricted to European settlers. In this regard, it should be noted that most settler farms tended to be near forest reserves and plantation areas; a situation which suggests that settlers had a big stake and say on forest policy formation and probably formulation regarding the declaration of areas as forest reserves and for afforestation in general. The historical role of settlers as "honourary foresters" in colonial Kenya bears testimony to this fact. There is no evidence in literature regarding the views of native Kenyans participating in policy formation. On the contrary, many were victims of some aspects of forest policy and legislation. When Kenya won independence from Britain in 1963, it begun to modify development policies to suit Kenya's broader society and to reflect necessary changes in priorities and approaches to socio-economic and political development.

**Forest Policy in Post-Independence Kenya**

Five years after Kenya attained independence, it produced the first forest policy paper which was known as "Sessional Paper Number 1 of 1968". Issues central to this policy document were: (a) the gazettement of blocks of forests as state lands or forest reserves for functions such as water catchment to support agriculture, households and other uses, wildlife habitats, nature conservation and scientific value; (b) the promotion of compensatory forest plantations with fast growing tree species to support the rapidly growing industrial, urban and agro-industrial developments; and (c) a requirement that forest activities be implemented with the full recognition of the overall government policy of improving the socio-economic status of the rural poor by way of direct and indirect employment generated through the forest industry.

In view of the above problems of forest management and industry, the Government of Finland in 1991 gave a grant to Kenya to prepare a Forest Master Plan to guide forest development over the next 25 years, starting effectively in 1995. It was considered imperative in light of the cited problems that the implementation of the master plan be supported by a revised Forest Policy Document. This had to be done because some of the master plan suggestions would require legislative reform which ought to be reflected in a government adopted and approved policy document. The Master Planning Exercise was concluded in August 1994 and at present, the Government of Finland has provided funds for a two year project to begin its implementation. The new policy document has now been adopted by the Ministry of Environment and Natural Resources and will be tabled in Parliament as a Sessional Paper in 1995. This new policy document covers forestry for water catchment, nature and biodiversity conservation, industrial plantation management, agroforestry, farm forestry, fuelwood production, forest industry, research and education. It ought to be pointed out that the new policy document will also entail legislative reforms to implement some of its new or reviewed contents. Recommendations on the privatisation or commercialisation of state forests is one such example.

<u>The Need for Policy Reform in Kenya Today</u>

The problems facing forestry development were stated in the introduction and it was clear that a number could be solved through policy reform backed by the serious implementation of its recommendations. Some of the problems are explained further in this section.

The excisions of land from indigenous forests and plantations without the proper systems of "checks and balances" has been a serious problem since it affects the protection and management of watersheds and the conservation of biodiversity. Proper policies are necessary to address issues such as the supply of forest products, the need to allow disturbed forests to recover, the compliance with international environmental and forest-related conventions. Furthermore, it should also provide opportunities for community participation in forest management.

Kenya's policy objective of self-reliance in forest products which also calls for import restrictions has safeguarded the maximum use of domestic resources for supplying the market demand. However, it has on the other hand, helped create inefficient but protected industries. Larger saw-mills have, for example, complained about the licensing of numerous low recovery small-scale saw-mills which waste a lot of wood. Large diameter logs have also been allocated for pulping when they could be more efficiently used for sawmilling or peeling. Government policy to own most of the forest land has also discouraged private investment in forestry when it could well be profitable to do so. The situation in South Africa is a good example.

The need to strengthen policies regarding the improvement in the management of **industrial plantations** and the boosting of **farm forestry** is quite critical in, not only supplying products, but also in reducing pressure on already degraded indigenous forests. In this regard, the statistics on

industrial plantations are startling. From the mid-1970's there has been a steady decline in the strength of the Kenya Forest Department as an institution to manage its plantations. Between 1989 and 1992 an FAO-Supported National Forest Inventory revealed that only 54 percent of the area in forests in the establishment phase was under-stocked, 96 percent of the forests in the maintenance phase had backlogs in silvicultural treatments and 21 percent of the total plantation area was under over-mature stands. In addition, the status of information collection for planning and decision making has been very poor.

With respect to revenue collection, some surveys have shown that only about 29 percent of collectable royalties are actually collected. This is caused by graft, inefficiency in volume assessment and revenue collection and an excess of merchantable growing stock.

The impression one gets is that forestry in Kenya is a highly unprofitable activity. However, the majority of forests in Kenya are sited on some of the most agriculturally productive areas and given the growth rates possible are envied by many. In other words, forestry can be highly profitable if proper management is fostered.

In summary, it can be stated that policy reform was necessary, if not inevitable, in the face of economic stagnation caused by inefficient state enterprises with an increasing population, woodfuel supply had become a problem associated with deforestation in the arid and semi-arid regions, methods of improving agricultural production on diminishing sizes of individual landholdings had become an issue beckoning practices such as agroforestry. The standards of the management of industrial plantations was at its lowest. In addition, encroachment onto forest lands and calls for national initiatives to conserve forests for local, regional and global concerns such as the provision of valuable medicines and other non-wood products, biodiversity and carbon sequestration were on the increase.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FOREST POLICY*

The preparation of this report was commissioned at a time when the old policy was technically in effect but being phased out in the light of the revised version. The next sections and subsections deal almost exclusively with the new policy and where appropriate refers to the Policy Document of 1968. After the guiding principles behind the new policy, an account of the processes regarding its formation and formulation are described.

The new Forest Policy Document for Kenya was approved by the parent ministry; Environment and Natural Resources in September 1994, following several meetings within the ministry and also with other government ministries, NGO's and other institutions. It will soon be forwarded to the cabinet for the final adoption by government.

This policy took cognizance of the following elements as imperative in its formation, formulation and implementation:

- The importance of protecting forests and conserving its biodiversity and other resources.

- The predominant use of wood as a source of energy in the rural and sizeable portions of urban settings and its attendant need to manage forest resources on a renewable and sustainable basis.

- The necessary promotion of farm and social forestry to supply rural energy and wood needs and thereby reduce pressure on indigenous forests. Along with this is the need to adopt the principle of "management for multiple use" of forest vegetation which may occur in areas which are neither protected as reserves nor national parks.

- Broadening the institutional framework and stakeholders for sound forest management guided by clear statements on the responsibilities of various partners or stakeholders in forestry development and the building of their capacities thereof by way of research, education and training.

- The rationalisation of the forest industry to maximize its contribution to the national economy.

- Paying due and serious attention to the international commitments of Kenya in view of the global environmental or ecological functions of forests.

**The Policy Formation and Formulation Process**

The present policy document owes its origins to the earlier policy of 1968 in which the role of forests in environmental amelioration, water catchment, employment creation to stabilise rural communities and meeting industrial timber needs was clearly stated and to a large extent implemented. Its revision to produce the current document was an imperative if the recently concluded Kenya Forest Master Plan had to have any meaningful effect. At the inception of the master planning process, the country was facing problems which have been explained.

There are also several other issues and problems which have directly or indirectly contributed to the formation of new policies. These have surfaced in the country for at least a decade prior to the substantive policy review in 1994. Some of the major problems have been **soil erosion, deforestation, fuelwood shortages** and encroachment into forest lands for **cultivation** accelerated by rapidly growing rural and urban populations. In fact, in some areas fuelwood is a real problem and demands in urban areas where a large number of people can neither afford electric energy nor natural gas has led to massive cutting of wood for charcoal in the arid and semi-arid areas where disenfranchised pastoralists and immigrant charcoal traders operate for income generation.

In response to the above problems, government officials have made public speeches urging the public to help the government curb above destructive activities. A number of international organisations, donor agencies, non-governmental organisations (NGO's) and community groups came up to deal with these problems. A few examples are provided here.

- International Organisations such as The United Nations Environmental Programme (UNEP) and the International Centre for Research in Agroforestry (ICRAF) have helped orchestrate environmental and agroforestry issues.

- Donor Agencies such as NORAD (Norway), SIDA (Sweden), DANIDA (Denmark) have given support for rural development in which forestry is included as a major component.

- Several NGO's such as the Dutch funded Kenya Woodfuel and Agroforestry Programme (KWAP), Kenya Energy Non-Governmental Organisation (KENGO) and the Greenbelt Movement. Have sensitised the Kenyan public and policy makers through their rural programmes which have been given significant press coverage. In addition to these notable organisations, there have been several women's groups and church aided forestry programmes.

These organisations, through their activities, have made it very difficult for policy makers to ignore the formation of new policies to address or promote forestry for rural development and environmental conservation. It should also be noted that these organisations were the major avenues through which rural communities influenced forest policy formation.

One can therefore assert that a number of ecological, social and economic conditions and international environmental and forestry issues played a major role in providing the impetus for a new plan for forestry development in Kenya and the policy to implement these new plans. Against this background, the initial efforts at the technical articulation of key policy issues and policy formulation were started by the implementing agency contracted by the Finnish Agency (FINNIDA) to develop the master plan.

Discussions within the Forest Department itself gave opportunities to senior forest officers at headquarters, regional forest officers, the extension officers and the forest research institute and educational institutions to contribute to policy formulation. The general Forest Officers' conference held in May, 1993 was one such meeting which gave indications on policy issues. In connection with this, individual consultants were commissioned to solicit for, identify and list down key policy questions and possible strategies to implement the policies. Thus several consultancies in policy, research and education, arid lands, silviculture of indigenous forests, farm forestry and forest industry provided background information which were useful to a large extent in the formation and formulation of policy.

With an initial draft in place, the Master Plan project organised a series of workshops where various experts, institutions and organisations were involved in discussions at various levels and their comments were evaluated and as much as possible considered. Initial discussions started within the forest department itself. Views on the draft policy document were sought in meetings and workshops involving professional forestry staff at headquarters, then Provincial and District Forest Officers. An Advisory Board to the Master Plan composed of local senior foresters, foresters from the donor community, representatives from planning, agriculture, finance and water also read and made comments. Furthermore, two high level workshops in which professional foresters representing the Forest Department, teaching institutions, local forest industry, donor agencies (Such as FAO, World Bank, DANIDA, FINNIDA, SIDA), were joined by other organisations such as the IUCN, UNEP and NGO's involved in forestry work at community level. Permanent Secretaries from the Ministries of Water, Agriculture, Finance, Wildlife and Tourism were also invited and attended in person or through representatives.

In later stages, an inter-ministerial workshop was again organised from more thorough studies of the document in order to aid in its future adoption and to cross-check with other ministries where policy conflicts might arise and render the proposed policies unimplementable.

Following this, the document was further revised and refined before it was submitted to the Permanent Secretary of the parent Ministry. A summarised form was presented to the Minister for adoption at Ministry Level. The ministry approved policy document was thereafter taken to the head of the civil service, who is the Secretary to Cabinet, for further study before the assistance of the office of the Attorney General would be sought in drafting a sessional paper for Cabinet. The approval and adoption thereafter is likely to happen in 1995.

At this stage it is not easy to describe any processes which may have hindered the formulation of the present policy document. However it should be noted that the formation and formulation of the current policy was encouraged by the factors already mentioned. The old policy could not be implemented efficiently despite its wide acceptance for several reasons. The government has often, for sound political reasons, bowed to pressure from subsistence farmers to obtain land for cultivation and the result is that forest land has been the most vulnerable to excisions. Even if excisions of forest land may have been justified in particular instances, no assessment of their impact on forestry development was considered. Hence, a logical policy on the intensification of management for higher forest productivity has generally been lacking despite a forest estate that is continually diminishing in area.

Furthermore, the streamlining and commercialisation of forestry to make it more efficient has not been appealing to the government until recently when calls for "structural adjustment" were made by the often influential donor community. A reflection of this reluctance has been the unclear policy in the divestment or sale of perennially money-losing parastatals because they have been a favourite arena for the appointment of political cronies. Political interference with technical decisions in forest management has also interfered with the establishment of plantations.

**Policy Objectives**

After a careful consideration of the problems and prospects in forestry development in the national context and also paying due attention to international concerns for the environment and changing international economic trends, the new policy document is based on the following objectives:

- To increase the forest and tree cover of the country in order to ensure an increasing supply of forest products and services to meet the basic needs of present and future generations and for enhancing the role of forestry in socio-economic development.

- To conserve the remaining natural habitats and wildlife therein, rehabilitate them and conserve their biodiversity.

- Contribute to sustainable agriculture by conserving soil and water resources by tree planting and appropriate forest management.

- Support government policy of alleviating poverty and promoting rural development through income based partly on forest and tree resources, by providing equity and participation by local people.

- Fulfil the agreed national obligations to the international environmental and other forestry-related principles and conventions.

- Manage the forest resources assigned for productive use efficiently for the maximum sustainable benefits, taking into account all direct and indirect economic and environmental impacts and also to review ways in which forests and trees are valued in order to facilitate management decisions.

- Recognize and maximize the benefits of a viable and efficient forest industry for the national economy and development.

It is expected that with the adoption and implementation of the policies, Kenya will sustainably and competitively meet the needs of the present and future generations in forest products and services. The contribution of the forestry sector to national and rural economic development will be enhanced and there will be more participation of communities and the sharing of benefits from forestry. The protection and/or wise use of indigenous forests, woodlands and bushlands will also be effected to provide products, and for soil and water conservation. The adherence to stated policy through implementation should also ensure or encourage the continuity of support from the international community to Kenya in order to engage in activities in forest conservation and others which decrease the threat on forest resources.

*POLICY STATEMENTS*

The Forest Policy Document was organised into subsections dealing with various aspects of forest production and industry. The first section deals with policies on land management for

production and conservation, the next deals with policies on forest products and industries. After these two wide sections, is one on policies on supportive institutions such as forest management organisations, institutional development issues, non-profit forestry activities and Non-Governmental organisations. The last section of the document is devoted to policy of other activities and policies related to, or which would impinge upon, forestry. Important among these is education, research, traditional rights and gender issues.

## Policy on Land Management for Production and Conservation Forestry

### Farm Forestry

Forests and trees on farms and private lands will be managed according to priorities set by the national development objectives and by duly authorised managers. The state will provide financial support to the management of areas kept for soil and water conservation purposes as necessary and will vigorously promote all forms of farm forestry.

### Forest Plantations on Public Land

Forest plantations on public land should aim primarily at increasing the supply of forest-based products and services. Their management should be self-supporting, profit-oriented and in the long-run, revenue earning, so that they can contribute to essential non-profit forest activities, such as conservation.

### Indigenous forests, woodlands and bushlands

All gazetted indigenous forests, woodlands, bushlands and mangroves should remain reserved. They will be managed by state-approved agencies which will allocate them for regulated multipurpose forestry, using zoning concepts which do not endanger the conservation functions of the forests; and for preservation of biodiversity and providing products and services mainly locally on a subsistence basis; and by community participation where appropriate.

### County Council lands

On all county council lands, with the exception of national forest reserves and other special land categories, forests and other types of woody vegetation will be managed professionally to satisfy the local needs in forest-based products, taking into account sound management and conservation principles.

### General Management Principles

The rationale of forest management depends on local conditions set by climate, soil and tree species and on the actual forest-related needs of the people, which incorporate both cultural and social aspects. In all circumstances, forest resources will be managed in a sustainable manner with due regard to environmental conservation. Reliable information on forest resources and their utilization should be ensured.

Where the conservation targets are met and the demands of local population for forest products are satisfied, indigenous plantations will be intensively managed and if necessary, expanded for increased wood production and trade.

The priority protection areas are the indigenous forests of substantial religious, cultural or traditional medicinal value and the habitats which encompass representative samples of the Kenya

flora and fauna, forest areas with vital catchment functions, and threatened mangrove ecosystems. To ensure sustainability in land use, conservation and management of fragile arid and semi-arid lands should be promoted.

## Policy on Forest Product and Industries

### Self-Relia

The country will aim for competitive self-sufficiency in most wood-based products. Forest industries should guarantee high quality products to satisfy domestic demand and to contribute to export trade.

### Priority Forest Products

The forestry sector's primary contribution to the basic needs of the people of Kenya is to ensure a sustained production of fuelwood and charcoal. Other priority forest products are construction wood and various paper products. A number of non-wood forest products, such as forage for livestock, medicinal plants, fruits and extracts are also high priority products.

It is of special concern for the government to ensure a sustainable supply of these product, and especially in the case of woodfuels, to promote and support new and improved systems of production and utilization, and by encouraging energy saving and other measures to contribute to a better adjustment of the demand with the supply.

### Rural Emphasis

Forest Industries in rural areas, particularly small-scale industries, should be developed in line with the general government policies concerning industrial development, since they contribute to the rural economy. They should be promoted by incentives with due regard to encouraging efficiency of raw material use and to minimizing harmful environmental effects.

### Wood Processing and Trade in Forest Products

Integrated use of forest raw materials will be promoted so as to reduce their wastage. Exports of processed forest products will not be restricted but the export of roundwood will remain under licensing. Imports of wood-based products will generally be liberalized, but tariffs on domestically available products may be considered.

## Policy on Supportive Institution

### Improving the Efficiency of Forest Production

The Forest Department will concentrate on policy matters, forest regulation and monitoring of the performance of various executing bodies in the forestry sector. The management of the forest estate, both for production and conservation, will increasingly be entrusted to the private or public enterprises, tree farmers and communities.

The medium term aim is to use the best available means to create an efficient forestry enterprise which is also responsible directly, or indirectly through management agreements with other suitable enterprises, community organisations or individuals, for the management of industrial plantations and indigenous forests on public land.

As a first step, the best economic agent, capable of the required investment performance and public accountability, which guarantees gradual lessening of the financial burden on the Government budget should be established as soon as possible.

While creating a self-supporting management structure which covers the industrial plantations and indigenous forests on public land, the Government will permanently maintain the highest authority, especially on forest policy development and inter-agency coordination (including fiscal and environmental policy), forest protection and law enforcement, tax collection, licensing of harvesting and other forest management operations, forestry extension and the maintenance of forest databases.

**Institutional Development**

This forest policy framework will be updated regularly in connection with the national planning system and legislation will be enacted to implement the policy effectively. The missions of relevant agencies of the Government ought to be revised accordingly. This policy will be strengthened by educational, training and research organisations which will revise their targets as necessary.

For effective monitoring of the implementation of the updated policy, forestry legislation and strategic forest plans, the Forest Department will set up and maintain an efficient policy and long-term planning unit. The task of the planning unit will also cover forestry database development and inter-agency coordination.

As decided by the Ministry of Environment and Natural Resources, a consultative group consisting of experts in their personal capacity may be convened to advise the Director of Forestry on forestry issues which require inter-agency cooperation.

**Funding of Non-Profit Forestry Activities**

The mandate of the forest management organisation responsible for commercial plantation forestry will include revenue generation for funding of such non-profit priority forestry activities as conservation for biodiversity and watershed management as well as forestry education and research, from funds which are generated from profit making operations. National forestry institutions will cooperate efficiently with international facilities established for covering the incremental cost of achieving benefits associated with forest conservation and sustainable development, and supporting economic sectors which would stimulate economic and social substitution activities.

**Non-Governmental Organisations and Professional Associations**

The state will actively encourage and support non-governmental organisations undertaking forest-related development activities especially at local level, and will involve these organizations, as well as professional associations, in the further development of national forest policy and strategy.

**Policy on other Concerns Related to Forestry Development**

The state will harmonize all land-use policies to ensure consistency and make sure that they are developed using the best available information. It will prevent changes in land-use that promote deforestation, constrain farm forestry or endanger the protection of forests with unique cultural or biodiversity conservation values. Excisions in gazetted forest will be discontinued except in cases of public utility, for which suitable inter-sectoral and local consultation will be established.

Appropriate measures for environmental impact assessment should be taken where actions are likely to have significant adverse impacts on important forest resources and where such actions are subject to a decision of a competent national authority.

**Traditional Rights and Livelihood**

When not in conflict with the principle of sound and sustainable resource utilization and management or national development priorities, the traditional ways of life of people living within and adjacent to designated forest areas, and forest-related cultural values and religious practices of these people, will be respected.

**Gender Issues**

Special attention will be given to the support of women in the promotion of forest management, training of professional and technical forestry personnel, forest conservation through participation, and funding of farm forestry. Linkages between established women's groups and forestry extension should be vigorously promoted.

**Forestry Research**

Scientific research in forestry will be promoted as the basis for sustainable development and management of forest resources. Financial support will be increased, especially on problem-oriented research and development of improved forest and tree management systems according to priorities set in a forestry research and development programme; this programme will be reviewed and updated regularly. Closer contacts will be established between research and practical forestry.

**Education and Training**

Forestry education and training within the forest sector as well as within other related sectors will be promoted so as to create professional and technical staff capable of fulfilling all the necessary tasks of forestry development, utilizing as much as possible, and where appropriate, existing regional and international cooperation in forestry education and training.

The mandate of forestry extension will be expanded to fully cover not only the needs of farmers involved in farm tree growing but those of communities sharing an interest in indigenous forest management, as well as those of individuals and enterprises in the private sector involved in medium or large scale industrial wood production.

Building up awareness of forest conservation, management and utilization issues will be supported and intensified among the general public and the teaching of forestry in primary and secondary schools promoted.

**Multiple Benefits of Reforestation and Afforestation**

Tree planting and land rehabilitation by natural regeneration will be promoted not only for the sake of wood production, but also for the positive environmental impacts of these measures, such as protection of soil and water resources and sequestration of atmospheric carbon dioxide. The environmental effects of tree planting should be assessed in relation to all benefits and risks associated with the tree species in question.

Urban forestry, amenity tree planting and the management of indigenous vegetation should also be promoted to enhance the beauty of man-made environments, to improve their value for human habitation and settlement, and to conserve and manage their valuable biological diversity.

**Ecotourism**

Ecotourism is an increasingly important forestry activity which should be promoted for maximum benefit to local people and the raising of revenue for forest conservation, while the minimum environmental damage should be ensured.

*POLICIES OUTSIDE THE FORESTRY SECTOR*

Theoretically, most government policies affect forestry development in as much as their implementation requires public funds. Despite forestry's importance to Kenya's agricultural production, wildlife and tourism, it nonetheless attracts little or no direct government investment except in the form of donor-driven long-term loans which have not been efficiently utilised.

It is therefore not surprising to see that forestry is often out-competed for funds by other government activities and by land-use practices which are predominantly related to agriculture. Because of the near total ownership of forest land and forests by government, there is little or no private investment in forestry despite the tremendous potential for good returns for investment. The successful privately-owned wattle plantations grown for tanning extract in the western highlands is a good example of what is possible in forestry.

Despite the low ranking that forestry seems to hold with respect to government investment, there are nevertheless several policies reflected in Acts of Parliament, some of which date back to the 1930's, which have in some way, contributed to the conservation of forests and other types of woody vegetation. Examples of these are: The Lakes and Rivers Act of 1930 (Chapter 409), The Plant Protection Act of 1937 (Chapter 342 of the Laws of Kenya), The Chief's Authority Act of 1937, The Water Act of 1952 (Chapter 318), The Agriculture Act of 1967 (Chapter 308), and Land Planning Act of 1968 (Chapter 303).

The Chief's Authority Act has been used in the rural areas to enforce the law prohibiting the unauthorised felling of trees in ungazetted forests, groves and scattered trees on farm land and pastures. The Agriculture Act prohibited activities on land which could encourage soil erosion and encourages slope stabilisation using terraces planted with trees before cultivation. The Lakes and Rivers Act has a provision to protect river banks by leaving a forested or vegetated strip of 30 meters on either side of river banks.

More recent policies consistent with forestry development are in other government ministries. The Ministry of Energy which advocates fuel woodlots and the management of woodlands for wood energy. It also calls for and participates in the management of both, the supply and demand sides of energy through the introduction of more efficient conversion methods and energy saving stoves respectively.

Recent evidence on the willingness of Treasury in The Ministry of Finance to change its regulations to allow the retention of part of the revenue from forestry to be directly reinvested in forestry development indicates possibilities for marked change which may positively affect forestry development.

Attempts to harmonise some policies of the Ministry of Wildlife and Tourism and that of Forestry has recently been effected with a good measure of success. The recently formed parastatal;

The Kenya Wildlife Service, under Wildlife and Tourism and The Kenya Forest Department actually drew a memorandum of understanding for the joint management of gazetted forest areas which are also a home to valuable wildlife and plant resources. The memorandum was a relatively easy process because some of the policy objectives between the two ministries are similar. Despite these similarities there was substantial institutional suspicion and conflict among field officers of the two agencies.

The two agencies produced a memorandum of understanding in June 1994 whose objectives are to conserve biodiversity and maintain essential ecological processes in selected habitats, to sustainably exploit these areas for forest products, tourism and recreation, carry out joint management planning, extension and education, generate revenue for reinvestment in forest conservation and management.

Policies which have had a negative effect on forestry development can be exemplified by the Ministry of Lands and Settlement which does not appear to have enough influence to prohibit the destruction of water catchment by agricultural activities and general encroachment onto forest lands. It would a major achievement were it to be required that the Ministries of Agriculture and Land consider by law, the likely environmental implications of new projects. This would replace the "political expediency" approach that is currently predominant.

*FOREST POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

By making firm commitments to issues such as the commercialisation/privatisation of forestry, taking forest industry to the rural areas, the promotion of farm forestry for production, agroforestry as a sustainable land-use practice and the sustainable supply of non-wood forest products, the current forest policy has positively responded to the following topical and national developmental issues:

- Improved efficiency and cost effectiveness of production as required in recent calls for structural adjustment.

- Stabilisation of rural communities through rural based income generating activities and the use of forest resources to meet people's basic needs.

- Self-sufficiency in food production through affordable and sustainable practices which also conserve land productivity.

- Adoption of environmentally sound land use practices and the conservation of biodiversity.

One must however wait for the effective implementation of these policies.

The recent calls by donors for acceptance and adoption of **structural adjustment programmes** (SAPS) by countries like Kenya are likely to affect forestry in several ways. As has been discussed in the industrial plantation programmes of the Kenya Forestry Master Plan, the following may be done in line recommendations for structural adjustment in order to make production more cost effective and efficient:

- A significant reduction in the size of the permanent forestry labour force whose renumeration cannot be met by the present levels of revenue from forestry.

- The use of contractual labour to carry out forest operations such as establishment and tending, in order to reduce overhead costs incurred by the forest department.

- An increase in the level of private investment in forest production and wood processing.

- A likelihood of bigger integrated replacing the numerous small mobile saw-mills which have been accused of inefficiency and resource wasting.

The changes in the size of labour force and the demise of small saw-mills are likely to have social and political costs even though they can be economically justified. Such policies need to be implemented within a larger policy for development which will stimulate other forms of rural development and self-employment.

*FOREST POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

It is premature to comment on the implementation and impacts of the current policy document but it is important to state that the government's strengthening of its commitment in the 1968 policy on rural afforestation which was later joined by agroforestry, saw the creation of a rural afforestation and extension wing of the Forest Department in the 80's and proliferation of a number of NGO's dealing with forestry or forestry related activities. In rural areas, a number of nurseries were initiated by administrative chiefs (Chief's Nurseries) and women's groups, not to mention private home nurseries. In the moist and agriculturally productive and highly populated areas in East and Central Provinces in Kenya, farmers have successfully integrated trees into their farms to provide fodder, mulch, fuelwood and timber. The same has not been seen in the drier marginal districts. In the implementation of the current policies some factors or constraints are worth stating:

- **Availability of Funds** - The current policy requires funds for its initial implementation before any intervention by private enterprise. New funds and the observations or adherence to recommended management principles and attendant practices can improve the forest sector almost immediately.

- **Forest Ownership** - This is important for entry by private enterprise in forestry. The general reluctance of governments to relinquish land ownership or sell public land to private companies can therefore be seen as a constraint to the commercialisation or privatisation of forestry for production. It must be stressed that *security of tenure* on government land leased to private enterprise will promote investment in forestry.

The licensing of conversion industries should also support principles of efficiency and discourage inefficient and resource wasting technology. At the moment, the 450 small scale saw mills licensed to operate do not even use government training facilities nor invest in more efficient milling methods. Hence, very low conversion or recovery rates is a typical feature.

*CONCLUSIONS*

The current document reaffirms its recognition for the ecological role of forests, gives a high ranking for the basic needs of Kenya's people as an important forestry activity. It has also reinforced the adherence to management principles and standards through the concepts of sustainability, efficiency, consistency of policy to reinvest proceeds back into forestry for conservation and production. Along with this, farm forestry and agroforestry are given due recognition.

The need for a revamped Forest Industry through incentives, integrated harvesting, involvement in operations and forest ownership is also reaffirmed. It is hoped that this can be implemented with the seriousness it deserves. With the current calls for stricter financial management and commercialisation from donors institutions, it is expected that the forest industry will be stimulated for the better. Greater accountability on borrowed money must be put in place and to increase local management capacity, native Kenyans should be made increasingly more responsible for project implementation, monitoring and evaluation.

A few gaps still exist in the new policy document. Concepts such as resource sharing with respect to community involvement and/or ownership of forests are not clear enough to guide appropriate legislation. In addition, forestry in the Urban Environment ought to have been given prominence since urban populations are increasing astronomically. The promotion of urban forestry in Kenya will conceivably improve the quality of urban life and instill desirable environmental values.

It would also be advisable that the momentum from the recent policy revision exercise be extended into forest legislation. This would enable the same philosophies to be incorporated into a legislative framework. There is therefore a real danger that if there is a big lag in legislative reform, the focus of the new policy may be lost since the current cross-sectoral understanding that produced the new policy document will no longer be the same. In addition, mechanisms for cross-sectoral harmonisation ought to be spelt out in an addendum which should also contain alternative means to achieving policy objectives.

It is desirable that the reservation of the current forest land be strictly adhered to and that new legislation should not make excisions of forest land the easy exercise that it appears to have been.

*REFERENCES*

Government of Kenya, 1957. A Forest Policy For Kenya. White Paper Number 85 of 1957. Government Printers.

Government of Kenya, 1968. A Forest Policy For Kenya. Sessional Paper Number 1 of 1968. Government Printers.

Government of Kenya, 1989. The 1989/1993 Kenya National Development Plan. Government Printers.

Government of Kenya, 1994. Kenya Forest Policy. Kenya Forest Master Plan Project Document. Ministry of Environment and Natural Resources.

Government of Kenya, 1994. Conservation and Management of Indigenous Forests. Kenya Forest Master Plan Project Document, Chapter 3. Ministry of Environment and Natural Resources.

Government of Kenya, 1994. Management of Forest Plantations. Kenya Forest Master Plan Project Document, Chapter 6. Ministry of Environment and Natural Resources.

Hutchins D.E. 1909. Reports on the Forests of British East Africa. H.M. Stationery Office, London.

Logie J.P.W. and Dyson W.G. 1962. Forestry in Kenya - A historical Account of Forestry Management in the Colony. Government Printer. 34pp.

Owino F. 1994. Forest Resource Sharing : Partnership Between Community and the State. A Keynote address at the Roundtable Discussions on Forest Policy in Eastern and Southern Africa jointly organized by the African Academy of Sciences and The Stockholm Environmental Institute. October 24-26,1994, Addis Ababa, Ethiopia.

## *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY IN MALAWI*

by **G.P. Sakanda**, Director of Forestry, Box 30048, Lilongwe

### *EXECUTIVE SUMMARY*

#### Introduction

The Republic of Malawi Statement of Development Policies 1987 - 1996 states the country's economic and social objectives as the reduction of poverty, ignorance and disease by the achievement of rapid and sustained economic growth, improvement in income distribution and reduction in the instability of welfare for both the individual and the nation. Within the context of the national development policies, Government regards the control of the very high rate of deforestation (2.8 percent per annum) as a matter of the highest priority, and commits itself to devote considerable resources to maximizing the sustainable contribution which trees, forests and forestry can make to the economy, by ensuring efficient provision of the expected future effective demand for fuelwood and timber and the care of environmentally fragile areas suitable for forest cover.

The new Malawi constitution calls upon the state to manage the environment responsibly in order to prevent the its degradation; provide a healthy living and working environment for the people of Malawi; accord full recognition to the rights of future generations means of environmental protection and sustainable development of natural resources; and conserve and enhance biological diversity.

#### Current Status of the National Forestry Policy

The existing approved forestry policy dates back to 1964 and contains five paragraphs of general statements. The statements do not provide guidance on the direction the Forestry department ought to take in order to address the main issues. The policy does not clearly define the pressing issues which the Department must address, nor does it outline the strategies to be considered in addressing emerging issues. This deficiency led to the need for drafting a new forestry policy in 1984.

The Statement of Development Policies 1987-1996 (Devepol), was approved for implementation in 1987, and it became the guideline for forestry development in Malawi. The policy framework as stated in the Statement of Development Policies 1987 - 1996, gives guidance on the direction and purpose of forestry development but less on the means to achieve the stated objectives. The policy recognises the need for improvement of forest protection and management of environmentally sensitive areas, and of the management, protection and control of all woodlands, both on customary lands and in forest reserves. The Devepol has one major deficiency in that it does not make sufficient reference to economic instruments to implement the policy. As a result, it has been complemented by a number of ad hoc policy decisions. These included increasing stumpage fees, transfer of responsibility for the management of indigenous forests on customary lands from District Councils to the Department of Forestry, banning of the clearing of indigenous forests in forest reserves and installation of road blocks on roads leading to main urban centres to control the illegal trade in forest produce.

In the course of implementing the forestry policy during the past ten years, a number of lessons have been learnt the most bitter one of which is that deforestation will continue as long as poverty looms over the nation; subsistence agriculture continues to be the main employment for 85 percent of the population and biomass continues to supply over 90 percent of the national energy needs. Increased wood production by government alone cannot solve the problem of wood deficit and

land degradation. Effective policies on the management of natural resources must be formulated with full participation of all actors. There is now a clear shift in policy from Plantation Forestry to Community Forestry; from Government as the major producer of wood to Government as a promoter of tree planting and conservation and production of wood. There is clear emphasis on the community participation in the management of indigenous forests.

In pursuance of the constitutional responsibility and in response to the results of UNCED, Malawi's first task has been to produce a National Environmental Action Plan which details Malawi's environmental situation at the moment and devotes a section to objectives relating to combating deforestation.

The new government is emphasizing poverty alleviation as its main objective during the five years 1994/95 - 1998/99. Forestry Policies will therefore, be directed to the need to contribute towards poverty alleviation or reducing the negative impact of poverty on forest resources.

A new national forestry policy is being finalised. Formulation of the new policy was initiated by the Department of Forestry supported by the Department of Environmental Affairs. The process started with the Forestry Policy Review financed by the World Bank. This review was undertaken by three inter-ministerial, multisectoral Working Groups appointed by the Malawi Government and coordinated by the Department of Forestry, assisted by a FAO/World Bank team. Subsequent to the Working Groups' production of a menu of issues and policy options, consultations involving all relevant public, private and non governmental organisations and representatives of the communities, were achieved through workshops. The resulting forestry policy covers the following main areas:

- empowerment of local communities in the management of forests, providing for all direct benefits from utilisation of forests on customary land, accruing to the communities.
- separation of commercial components of forestry from the purely protection components and privatisation of commercial activities of the Department and forest industries.
- harmonisation of legislation relevant to forest management with forest legislation.
- management and ownership of forests and trees on private land.
- promotion of the utilisation of non-wood forest products from forest reserves by peripheral communities.
- promotion of use of alternative sources of energy to take pressure away from forests and wood energy.
- intensification of forestry education, training and extension.
- development and dissemination of appropriate technologies through appropriate research.
- strengthening of the forestry organisation.
- strengthening of intersectoral collaboration.

**Policies Outside the Forestry Sector**

The new policy recognises the inherent weakness in the management of forest resources through common ownership of trees on customary lands and the rights of all Malawians to use forest

produce thereon free of charge and proposes changes to the Land Act to recognise the economic and environmental values of trees on all categories of land. In the harmonisation of legislation the aim has been to reduce the negative impacts other sectoral policies have on the forestry policy. These include energy pricing policy, agricultural policy, Electricity Legislation and Roads Act. It is also to compliment the other environmental legislations including National Parks and Wildlife, Fisheries and Environment.

## Forestry Policy Responses to Key Development Issues

The forestry sector in Malawi had no real guiding policy until the Statement of Development Policies 1987-1996 was adopted in 1987. A number of major policy direction decisions were taken without clear guiding policy statement: in a number of times, actions had to be based on political directives.

## Forestry Policy Implementation and Impacts

The forest legislation has had to be revised to bring it in line with the new policies. However, due to the ad hoc policy decisions and changes in policy directions during the past ten years, it has not been feasible to finalise the legislation through parliament. Most of the policy decisions have therefore had to be implemented without clear legal back up. The revised legislation will be finalised only after the National Forestry Policy is finalised.

## Conclusion

The key issues to be addressed by the new policy are:

- how to ensure proper allocation of land to forest and non forest use (especially agriculture), according to land suitability and peoples' needs, and taking into account protection of the environment;
- how to improve tree husbandry both on farms (agroforestry) and on customary land woodlands (productive management for multiple purposes), and how to generate and disseminate appropriate technologies needed to enhance such land husbandry further;
- how to improve management of government forest reserves for clearly defined watershed protection, timber and non-timber production, and environmental or amenity conservation objectives;
- how to meet concentrated demand for woodfuels in urban areas and by special sub-sectors such as tobacco production;
- how to improve production and marketing of forest products;
- how to encourage farmer, community and private involvement in solving the above issues.

It is now clear that the three main actors in the forestry sector are Government, farmers (or community in general) and private entrepreneurs. The policy will have to address the key issues through:

- **Building Government capacity** to manage forestry and related sectors. This will be achieved through policy and legislative reforms, both within and outside the forestry sector; and

through revitalising government forestry agencies and strengthening the linkages between forestry and other sectors.

- **Strengthening the capacity of local communities/farmers** to manage forests and grow trees, through a variety of enabling mechanisms of support measures and involvement of local organisations. There is clear need to establish and build trust in communities on government intentions and confidence in ownership of forests and trees by communities.

- **Enhancing private sector involvement in forestry.** This will require first and foremost the creation of an environment conducive to private sector investment in forestry through a shift in government policy away from direct involvement in production to a more regulatory, promotional, advisory and enabling role, the building of entrepreneurial and technical capacity in the private sector, and in addition, an increased production for domestic and possibly export markets of wood products.

*INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

Malawi is a small land-locked country of area 118,580 square kilometres, bounded by Tanzania on the north and northeast, Mozambique on the southeast, south and southwest and Zambia on the west.

Currently some 30 percent of the land area is classified as closed forest divided between forest reserves (7.9 percent), wildlife reserves and national parks (9.8 percent), and customary land (12.3 percent). There are seventy forest reserves, five national parks and four wildlife reserves. In terms of contribution to the GDP, forestry has a minor role as the private sector has to date remained, relatively underdeveloped. However, the importance of forests in enhancing the protection of flora and fauna, the environment and generally supporting the agricultural economy is highly recognised as signified by the proportion of forest under conservation. Fuelwood is the predominant source of energy for both domestic and industrial use, providing over 90 percent of the total energy consumed in the country.

The population of the country is estimated to be 10 million and growing at the rate of 3.2 percent per annum. Over 85 percent of this population live in rural areas practising subsistence farming. This has exerted pressure on the forest resources as more land has been converted to agricultural use at a rate almost equivalent to the rate of deforestation.

Malawi remains one of the poorest countries with a per capita GDP of US$230 in 1991 and over 60 percent of the population living below the poverty line.

The combined forces of poverty, over dependency on subsistence agriculture and wood energy and large population increase, have resulted in unsustainable use of natural resources with forests being depleted at the rate of 2.8 percent per annum.

The Republic of Malawi Statement of Development Policies 1987-1996 summarises the country's economic and social objectives as the reduction of poverty, ignorance and disease by the achievement of rapid and sustained economic growth, and improvement in income distribution, and a reduction in the instability of welfare for both the individual and the nation. The statement recognises that if the welfare of Malawians is to be increased, economic growth would have to exceed the rate of population at 3.2 percent per annum.

Within the context of the national development policies, Government regards the control of the very high rate of deforestation (currently at 2.8 percent per annum) as a matter of the highest

priority, and commits itself to devote considerable resources to maximising the sustainable contribution which trees, forests and forestry can make to the economy, by ensuring efficient provision of the expected future effective demand for fuelwood and timber and the care of environmentally fragile areas suitable for forest cover.

The new Malawi constitution calls upon the state to manage the environment responsibly in order to prevent the degradation of the environment; provide a healthy living and working environment for the people of Malawi; accord full recognition to the rights of future generations by means of environmental protection and sustainable development of natural resources, and conserve and enhance biological diversity of Malawi.

Malawi participated at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in June 1992, and is a signatory to the Rio Declaration. The main outcome of the UNCED is Agenda 21, an action plan for the whole world from now to the 21st Century and beyond, elaborating strategies and integrated programme measures to halt and reverse the effects of environmental degradation and to promote environmentally sound and sustainable development in all countries. As a follow-up to UNCED and in compliance with Agenda 21 Malawi's first task has been the production of a National Environmental Action Plan (NEAP), which was adopted in December 1994. NEAP details Malawi's current environmental situation and identifies nine key issues among which is deforestation. It devotes a section describing the causes, extent and effects, of deforestation and outlines objectives relating to combating deforestation.

Formulation and implementation of appropriate policies to ensure sustainable utilisation of natural resources and install environmental stability, have been high on the political agenda of the new democratic government in Malawi. At the first opening of parliament, soon after the institution of the new government, the State President committed the government to launch clear policies, programmes and practices aimed at achieving sustainable utilisation of forest resources. He pledged a multi-sectoral approach to the deforestation problem through measures to reverse the effects of the causative factors of rapid population growth, acute poverty, subsistence agriculture and overdependence on wood for energy. This apparent commitment at the highest political level has been an inspiration in the formulation of the new forestry policy, although the integrity of such political commitment can only be verified through future allocation of resources to the sector.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FORESTRY POLICY*

The existing approved forestry policy dates back to 1964 and contains five paragraphs of general statements. The policy does not provide guidance on the direction the Forestry Department ought to take in order to address the main issues during subsequent decades. It does not clearly define the pressing issues which the Department ought to address, nor does it outline the strategies to be considered in addressing emerging issues. This deficiency led to the need for drafting a new forestry policy in 1984.

Before the new draft policy was submitted for consideration and approval, the ten year Statement of Development Policies 1987/1996 (devepol) was compiled and approved for implementation in 1987. The devepol includes a chapter on forestry. It states the country's economic and social objectives as the reduction of poverty, ignorance and disease by the achievement of rapid and sustained economic growth, improvement in income distribution and reduction in the instability of welfare for both the individual and the nation. Within the context of the national development policies, government regards the control of the very high rate of deforestation (2.8 percent per annum) and consequent environmental degradation as a matter of the highest priority and commits itself to devote considerable resources to maximizing the sustainable contribution which trees, forests and forestry can make to the economic development of Malawi, by ensuring efficient provision of

future effective demand for fuelwood and timber and the care of environmentally fragile areas suitable for forest cover.

The policy framework as stated in the devepol gives some guidance on the direction and purpose of forestry development but less on the means to achieve the stated objectives. The policy recognises the need for the improvement of forest protection and management of environmentally sensitise areas, and of the management, protection and control of woodlands, both on customary lands and in conservation areas.

The devepol became the guideline for forestry development in Malawi. It has an Action Plan with well stated strategies including budgets wherever funds were already provide. The Action Plan has to be reviewed constantly to assess progress. One major deficiency in the devepol is that it does not make sufficient reference to economic instruments to implement the forestry policies. As a result, the policy statement has been complemented by a number of important **ad hoc** policy decisions such as increasing stumpage fees, transfer of the responsibility for the management of natural forests on customary land from District Councils to the Forestry Department, banning of the clearing of natural indigenous forests in forest reserves, and the installation of road blocks on main roads leading to main urban centres, for the purpose of controlling illegal trade in forest produce.

In the formulation of the devepol, there was little if any involvement of the private sector, NGOs let alone communities. As stated above, the policy was aimed at addressing the problem of deforestation and resultant land and environmental degradation and wood deficits through implementation of appropriate strategies. In the course of implementing the policy during the past ten years, a number of lessons have been learnt, the most bitter one of which is that deforestation will continue as long as poverty looms the nation, subsistence agriculture is the main employment for the 85 percent of the population and biomass continues to provide 90 percent of the energy needs of the population; Secondly that increased wood production by government alone cannot solve the problem of wood demand, and thirdly that effective policies on the management of natural resources must be formulated with full participation of all actors including local communities. There is now a clear shift in policy from central government plantation forestry to community forestry; from government as the major producer of wood to government as a promoter of tree planting and conservation and production of wood. There is strong emphasis on the community participation in and co-management of indigenous forests. Non-governmental organisations are recognised as major stakeholders in the promotion of tree planting. The private sector has been involved in the utilisation of wood products.

This shift in government approach to forestry development appears to be supported by the donor community. A Forestry Policy Review was initiated in 1993 with funding from the World Bank, intended to provide a consolidated agenda of policies related to the protection and sustainable management of woodlands and tree resources in Malawi, including their linkages with agriculture and other sectors. The review was undertaken by three inter-ministerial Working Groups, appointed by the Malawi Government, and assisted by World Bank/FAO Cooperative Programme team. It was to complement other exercises carried out during the same period and which would provide complimentary inputs to the formulation of a National Forestry Policy. Such exercises included the National Environmental Action Plan (NEAP) concluded and adopted in 1994 and the Agricultural Policy Review. The Forestry Policy Review would also act as an input to the National Forestry Action Plan to be undertaken subsequently with the assistance from ODA.

The Working Groups produced a menu of issues and policy options which were refined through consultations during workshops involving all relevant public and private organisations, non-governmental organisations and representatives of communities. The recommendations from the review formed the basis for the drafting of a new National Forestry Policy.

The formulation of the draft National Forestry Policy was undertaken by an inter-ministerial, multisectoral committee including representatives at regional and national levels. There was also strong involvement of the NGOs. The exercise was coordinated by the Forestry Department.

The new draft policy covers:

- empowerment of local communities in the management of natural forests on customary land, providing for all direct benefits from the utilisation of forests accruing to the communities.
- separation of commercial components of the Forestry Department from the purely protective and service components, with a view to privatise the commercial components including forest industries.
- harmonisation of legislation relevant to forest and other natural resources management with the forestry legislation.
- ownership and management of forests and trees on private and customary land.
- promotion of the utilisation of non-wood forest products from forest reserves by peripheral communities, in exchange for security of the forests.
- promotion of the use of alternative sources of energy as a means of relieving pressure from forests and wood energy.
- intensification of forestry education, training and extension as a means of ensuring sustainable management of forest resources.
- development and dissemination of appropriate technologies through appropriate research.
- strengthening of inter-sectoral collaboration and linkages.
- strengthening of the capacity of the forestry service.
- ownership of indigenous trees by individuals and communities.
- review of the forestry legislation.
- promotion of biodiversity conservation.
- promotion of bilateral agreements on the management of cross- border forests.
- compliance with international and regional agreements relevant to forestry.
- retention of revenue from forest products by the Forestry Department.
- promotion of ecotourism in forest reserves.

The new proposed forestry policy recognises the inherent weakness in the management of forest resources through common ownership of trees on customary lands and the rights of all Malawians to use forest produce thereon free of charge, and proposes changes to the Land Act to recognise the economic and environmental value of trees on all categories of land. In the harmonisation of the legislation, the aim has been to reduce the negative impacts other sectoral

policies have on the forestry policy. These include energy pricing policy, agricultural policy, electricity legislation and Roads Act. It is also to compliment the other environmental legislations including Parks and Wildlife, Fisheries, and Environment. Consultations will continue at both notional and international levels with relevant agencies and organisations before a final proposed policy is submitted to cabinet for approval. This process, while necessary to ensure full participation of all actors, is likely to cause unnecessary delays on the finalisation of the National Forestry Policy.

*POLICIES OUTSIDE THE FORESTRY SECTOR*

Under present trends in population growth, agricultural expansion and wood energy consumption, forest resources are likely to continue to be further degraded and depleted. This confirms the view that solutions to the problem of deforestation do not lie within the forestry sector.There is strong influence from other sectors. For the rural communities and individuals, unsustainable utilisation of forests is a copping mechanism to relieve dire poverty. Low agricultural productivity in a subsistence agricultural system causes need to over use forest resources as a supplementary source of income. Unaffordability of alternative sources of energy (electricity, solar, petroleum etc), to the majority of urban dwellers creates excessive demand on wood energy which in turn, results into a rural-to-urban gradient in the flow of wood fuels. The population of Malawi is currently at 10 million and growing at 2.3 percent per annum. With 85 percent of this population in the rural areas, and dependent on subsistence agriculture for a living, it creates great pressure on forest land.

Other sectoral policies, including energy, roads, telecommunications, electricity and water development, which do not recognise the vital protection and productive functions of forests, cause forest destruction in the course of infrastructural development. All these have a negative impact on forest resources. An implementable forestry policy must therefore ensure harmonisation with these sectoral policies to avoid conflict.

The current political dispensation (institution of multiparty democracy), has resulted in misconception. The new political freedom is misunderstood to mean freedom to disregard established policies and the law and indiscriminate use of natural resources. Politicians have also used assurances on freedom to misuse natural resources, as a way of obtaining votes.

Implementation of structural adjustment programmes has had negative impact on forest resources and forestry policies. Whereas the full merit of the programmes have taken long to be achieved, the shift in emphasis from productive to social sectors in the new allocation of resources, has the effect of very low priority being accorded to the forestry sector and therefore causing Forestry Policies to become un-implementable. Budgets are reduced severely and human resources degraded and depleted.

One main instrument in the implementation of sectoral policies is legislation. The conflict between sectoral legislations as pointed out above is a strong indicator of the non-existence of mechanisms to facilitate inter-sectoral policy dialogue in order to harmonise policies and strategies between forestry and other sectors. The formulation process of the new draft forestry policy has created an environment for suitable mechanisms to harmonise policies through the multi-disciplinary committees.

As a follow-up to the adoption of the MEAP, environmental Policy and Legislation have been drafted, to act as facilitating media for harmonising sectoral policies between forestry and other sectors.

*FORESTRY POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

As mentioned earlier, the forestry sector in Malawi had no real guiding policy until the Statement of Development Policies 1987/1996 was adopted in 1987. The decision to establish a pulpwood plantation in the northern part of the country was a political one taken by government soon after independence in 1964. That scheme became the focus of attention until 1973 when after the pulp and paper feasibility study, a further decision was made to accelerate the planting of pulpwood in order to establish a larger craft pulp mill for export market in 1978. In 1974, results of a study on the demand for structural timber in the country led the government to launch an expanding softwood timber plantation development programme.

In 1976 the Forestry Department decided to take over forestry extension services from the Department of Agricultural Extension Services which had been charged with this responsibility since 1964. This decision led to the creation of a new section in the department to handle forestry extension. A study on the demand and supply of wood in the country in 1979 revealed serious deficits of wood due to expanding agricultural estate sector and fast growing population. The rate of deforestation was estimated at 3.5 percent per annum. A major decision was made at this point to increase wood production by government in order to close the gap between demand and supply. The department was expanded by the addition of a Wood Energy Division to cater for the planned increased production of wood through tree planting.

The wood processing wing of the department, the Forestry Industries Division (FID) which had been operating a Treasury Fund, was by early eighties seen to be so profitable that a decision was made to turn it into a parastatal in 1984 in order to make it more efficient. This decision was later to be regretted by government as the performance of the new parastatal, "Wood Industries Corporation" was so poor that it had to be sold and completely privatised ten years later.

Due to increased rate of deforestation especially on customary land, government decided in 1985 to transfer the management of forests on customary land from district councils who had held this responsibility since 1964, to the Forestry Department.

All these were major policy direction decisions which were taken without guiding statement of policy. The Forestry Department was the sole authority representing the forestry sector in the country. The role of the private sector, the communities and non-governmental organisations in matters of forestry policy was not recognised. The adoption of the statement of development policies in 1987 marked the beginning of a guided forestry sector, although due to deficiencies in the devepol as already pointed out, ad hoc policy decisions have continued to be made.

In 1980, nine Southern African countries signed a memorandum of understanding (MOU) to form the Southern African Development Coordination Conference (SADCC) with the objective of reducing economic dependency particulary but not only on the Republic of South Africa.

Malawi was in 1983, assigned the responsibility to coordinate forestry among the nine member states of SADCC. In order to fulfil this new assignment and commitment to SADCC, the government decided to expand the Forestry Department by the addition of a new unit to be charged with the coordination of forestry in SADCC. The SADCC Forestry Sector is one of eight sectors in the Food, Agriculture and Natural Resources, overall sector (FANR), made up of Food Security, Environment and Land Management, Agricultural Research, Livestock Production and Disease Control, Wildlife, Inland Fisheries and Marine Fisheries. In 1992 a Treaty was signed transforming SADCC into the Southern African Development Community (SADC). A SADC Natural Resources Policy and Strategy was approved in 1993. This was later combined into a Food, Agriculture and Natural Resources Policy document. The SADC Forestry Sector Policy which is an integral part of

the FANR Policy and Strategy, is an umbrella policy and derives from the national forestry sectoral policies.

*FORESTRY POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

**The Forestry Policy**

Although the statement of Development Policies 1987-1996 did not officially replace the 1964 Forest Policy Statement, it is the official Government Statement which provides the present general policy framework for forestry in Malawi.

**Achievements in Forestry Policy Implementation**

In considering the main results and impacts achieved in forestry policy implementation, it will be necessary to include the period since 1964 when Malawi gained political independence. It is not possible to detail all the achievements made during this period, but for the purpose of this paper, a listing of some of the achievements will suffice.

- **In forest conservation**, of the total land area of Malawi (94,000 sq.km), 17 percent (or 17,000 sq.km) is under wildlife and forest reserves and national parks.

- There is a working **forestry legislation** in force although generally only effective in the conservation areas.

- **Forest Plantations** have increased in area from 9,000 ha in 1964 to 98,000 ha in 1994.

- **A forest road network** has been established in plantations to serve planting, management, harvesting and tourist access.

- There is **increased awareness** by the public on the importance of trees, forests and forestry and on the need for tree planting, and conservation.

- **In the field of research**, the Forestry Research Institute has expanded its activities from a Silvicultural Research Section of the Department of Forestry to an institution with full-time, specialized staff, conducting research in silviculture, mensuration and biometrics, tree breeding, seed technology, soils, entomology, pathology, ecology, agroforestry and wood products/utilisation.

- **In Education and Training**, the Malawi College of Forestry is a full-time institution offering training for all sub-professional forestry staff. The college has expanded its activities from a forest school offering a two year forestry certificate, with an intake of 8 every two years in 1964, to a college offering both certificate and diploma in forestry with annual intakes of 40 and 14 respectively. The training of professional foresters which is obtained outside the country expanded soon after independence to an average rate of 4 trainees sent abroad for a forestry degree course per year until early 1980s when it declined to zero, mainly due to non-availability of scholarships.

- In the field of **international and regional cooperation**, Malawi through the Department of Forestry has successfully coordinated forestry development in the eleven member Southern African Development Community. Currently six programme areas have been identified namely forestry education and training, improved knowledge of the resource, management of forest resources, forestry research, forest product trade and marketing and environmental

conservation, within which sixteen projects have been identified for regional cooperation. Malawi is also signatory to several international agreements of relevance to forestry including the Rio Declaration and the convention to Combat Desertification, the Convention on Climate Change and the Convention on Biological Diversity Conservation. Malawi has also signed several permanent joint commissions of cooperation with neighbouring states, where forestry is an active sector for joint actions.

These are seemingly impressive results whose main credit for their achievement can be claimed by the Forestry Department which has been the lead institution in the implementation of the forestry policy. However, probably the most important achievements have been the lessons learnt during the implementation of the policy.

## Impact of Policies Outside the Forestry Sector on Forest Resource Management

Interactions between forestry and other sectors of the Malawian economy and policy decisions related to these sectors have a major impact on the conservation and management of trees and woodlands. For example, with the present trends in population growth (at 3.2 percent per annum on a population of ten million) and agricultural expansion continuing, forest resources will continue to be depleted and degraded. Similarly heavy dependency by urban dwellers on wood energy will have adverse effect on the forestry policy implementation.

Options to counteract these impacts include significant increases in farm incomes, off-farm employment, reductions in human fertility, and availability of affordable energy source. One way of increasing farm incomes would be to transfer growing of burley tobacco to smallholder growers, which would generate the cash income needed to invest in agricultural intensification, especially acquisition of farm inputs, thereby decelerating the expansion of agriculture in fragile marginal areas. Another is the development of small scale enterprises involved in processing and marketing of wood, woodfuels and non-wood forest products, which have great development potential. All these options mainly fall outside the direct influence of the forestry policy makers and the forestry sector, as they concern agricultural, energy and other social sector policies and investment.

## Institutional Arrangements

This section deals with institutional arrangements past and present, and how these have affected policy implementation, and /or been affected by policy changes. As the forestry policy is currently under revision, a considerable proportion of this section is devoted to proposed changes in institutional arrangements to match the new policies.

### Overall Organisation

The Department of Forestry which is headed by a Director of Forestry one of three departments in the Ministry of Natural Resources. The department is divided into four main functional divisions each headed by a deputy director of forestry.

- The Forestry Development (FDD) is in-charge of the creation of all forest reserves and industrial timber plantations and the enforcement of the Forest Act. It has 455 established posts.

- The Forestry Extension Services Division (FESD) with 455 established posts, is responsible for all extension on customary land, the National Tree Planting Programme all fuelwood plantations and all energy related projects.

- The Forestry Support Services Division (FSSD), is responsible for training, research and management planning. It has 120 established posts.

- The SADC Forestry Sector Coordination Unit (FSTCU) is in charge of the coordination of Forestry Development activities among SADC member states and has 10 established posts.

- The Viphya Plantations Division (VPD) which is responsible for the management and utilisation of the Viphya Plantations, has historically been accorded the status of a full division although it is headed by an Assistant Director of Forestry. Its establishment is at (220 posts).

With the exception of the Viphya Plantations Division, Forestry Extension Services Division and Forestry Sector Technical Coordination Unit, the remaining two divisions operate through regional offices to district offices. Staff for both divisions is expected to be replicated accordingly at all levels. The FSSD has some regional staff but located at different places and is represented only at lower grades at the main regional offices. It is absent at the district level.

The main branches of the FSSD are the Forestry Research Institute of Malawi (FRIM), the Planning Unit and the Malawi College of Forestry. This structure which was instituted in 1987, has a number of weaknesses:

- coordination among divisions is difficult as there is strong tendency for these divisions to operate as semi-autonomous units rather than interdependent. For example, the separate management of forest reserves and other woodlands on customary land within the same locality, similarly timber and fuelwood plantations being managed separately by different divisions, and the Viphya Plantations being a separate entity answerable neither to the District Forestry Officer nor to the Regional Forestry Officer.

- All the posts in the establishment of each division are heaped at national headquarters. The lower levels have no permanent establishment but are allocated posts according to perceived need in the division. This leaves the District Forestry Officers (DFOs) and Regional Forestry Officers (RFOs), with no control over their respective staffing.

- The FSSD as a service division to the others and the nation as a whole, being inadequately represented at the various levels weakens its effectiveness.

- Due to the nature of activities in the department needing employment of large numbers of persons, the small number of established posts has resulted in disproportionate composition. Out of a total employment of 16,500 (as at April, 1995), 1751 posts are permanently established leaving the balance as non-established. This ratio results in weak supervision and reduced productivity. The staff establishment and administrative structure of the department were reviewed in 1992 by the Department of Human Resource Management. The proposals which have since been under discussion, will hopefully address most of the major weaknesses. However, these proposals may already be out of date when the new policy and legislation are adopted.

At the attainment of political independence in 1964, responsibility for carrying out forestry extension was transferred to the Department of Agriculture. Management of indigenous forests on customary lands was delegated to district councils. Justification for these transfers was to enable the Department of Forestry to concentrate resources on creation and management of forest resources and industrial plantations. Later observations indicated that while the Department of Agriculture was fast improving its own agricultural services, forestry was marginalised.

The district councils concentrated on wood sales as a major source of income for financing other non-forestry activities at the expense of forest management. As a result degradation of the forest resource accelerated. Consequently a decision was made in 1976 for the FD to start taking back forestry extension. In 1985 another decision was made to transfer the management of natural forests on customary lands back to FD. Ill equipped as the FD was to take back these two responsibilities due to many years of not being responsible for same, the taking over was unavoidably to be gradual.

When the Agricultural Organisation changed to the Agricultural Development Division (ADD) structure from late seventies, it was believed that the most effective arrangement would be to place forestry technical staff at the grade of senior technical officer (STO) as subject matter specialist, in each ADD. These would work through training of agricultural extension staff.

The immediate transfer of customary woodlands management to FD, had its own difficulties. The district council forest guards whom the FD had to take over, were untrained. There was insufficient numbers of supervisory staff, and there was no provision in the Forest Act for the management of these forests by the FD. In about 1987, it was decided to withdraw the forestry staff from the ADDs in favour of the original arrangement, that is, operating from the national headquarters through the three regional offices to the 24 districts, but this time with the addition of the Area Control Unit (ACU) under the district offices. This move was unfortunately again not accompanied by strengthening of the district offices through provision of adequate facilities and posting of qualified and appropriately graded staff.

The new forestry policy is in favour of co-management of forest reserves with peripheral communities; participatory management of customary land forests with local communities through establishment of village forest areas (VFA) and village forestry committees (VFC), with agricultural extension staff carrying out on-farm forestry extension while forestry staff will be subject matter specialists while carrying out direct contact with farmers and communities regarding management of woodlands.

## Sector Planning

This is the responsibility of the Planning Branch under the FSSD. Hitherto this branch which has been under-established, has carried out only management planning, focusing on micro-planning of physical works in running particular forests or groups of forests, covering to a large extent, only government estate. The new forestry legislation places planning at the core of Forestry Department's activities. It includes the following among the government planning obligations: inventories of forest resources; preparation of national forestry plans and obligation to report annually to parliament on their implementation and deviations; preparation of management plans and demarcation of community forest areas such as VFAs and community forest reserves; and encouraging and promoting proper coordination of forestry related activities carried out by other organisations.

The later becomes particularly important given the recommended need to move towards greater involvement of NGOs, and private sector operators in the sector. There is therefore great need to have the Planning Unit strengthened by decentralization of planning and inventory staff into the regions to carry out preparation of work plans, inventories, harvesting planning, survey of VFAs, and assisting commercial farms and communities to prepare management plans. The present staffing levels of the planning unit cannot cope with the requirements of the new legislation. Government will need to review the section with a view to strengthening it and probably strengthening the planning unit at the Ministry of Natural Resources as well, through increasing staff establishment.

**Forestry Extension Services**

The current ratio of forestry extension staff to farm households is about 1:7100 while that for agricultural extension is 1:640. There is little prospect and it is not intended for the Forestry Department ever to be in a position to have its own forestry extension the size of the agricultural extension. However, completely leaving forestry extension to agriculture has proved ineffective in the past. The new forestry policy provides a balance by leaving all on-farm extension to agriculture while Forestry Department will provide back-up services to the agricultural staff through subject matter specialists. The Forestry Department will then concentrate on community forestry through VFAs and co-management of indigenous forests.

**Forestry Training and Education**

The main issues related to human resource development are: (a) shortage of human resources at the professional and management grades in the Forestry Department; (b) inadequacy and instability in the availability of fellowships for professional forestry training abroad; (c) growing needs for human resources for extension at all grades; (d) particular need in participatory forestry for women extension agents to facilitate outreach to female citizens; and (e) the latent demand already reflected in requests for college places for sub-professional staff in the commercial agriculture sector and possibly also from among NGOs in future.

These issues have already been addressed to some degree by the expansion of infrastructure at the Malawi College of Forestry to take in more students including women and to accommodate more short courses that will include in-service, refresher and specialized courses. The curricula have also reviewed to re-orient them towards participatory forestry. To address the problem of professional staff shortage, the new forestry policy provides for establishment of forestry training at the University of Malawi, Bunda College of Agriculture. There is need however, to improve the level of qualifications, of lecturing staff at the college.

**Involvement of the Private Sector, NGOs and Communities in Forestry Policy Formulation and Implementation**

There are a number of institutions, central government, local government, private, non-governmental and parastatal, which are involved in or closely linked with forestry development in Malawi. The Forestry Department is the lead institution, or agency, and is involved in all aspects of forestry. It is the custodian of the national forestry policy and executes the requirements of the Forestry Act, Cap 63:01 of the Laws of Malawi.

Traditionally, the involvement of the other institutions in forestry development has been limited and specialized, both during the colonial and post-independence era. A perception has reigned among officials and all, that not all concerned were acting responsibly or with a sense of direction in managing and utilising forests. The perception of the authorities appears to have been that, while all concerned may need to be involved, action could be taken on their behalf rather than necessarily by themselves. This led to central government taking directly upon itself, responsibility not only for guiding the sector, but also for directly implementing all development activities.

The need is now realized to distinguish between the interests of the forestry sector (which is a concept) and of the Forestry Department (which is an institution). Forestry as a sector can contribute to Malawi's development in many ways. The role of the Forestry Department as an institution, is to facilitate that happening. Certain tasks are best done by the Forestry Department, but the Department will often have to decide if, instead it should encourage other sectors or partners to do so. Government is aware that the institutional capacity of the private sector and other non-

governmental organisations in the country is evolving and, accordingly, that it needs to adjust and allow their greater participation. The challenge for the Government is to identify the comparative advantage of each potential actor and to tap it for the country's best advantage. On the part of the Forestry Department, this calls for unity of purpose but pluralism in action.

Local communities are traditional custodians of the land and the forests on it. They decide what to do with the trees around them, where to cut trees, where to clear trees for farming and where to leave trees for whatever purpose. It is important to involve these communities in the formulation and implementation of the forestry policy. Without the communities participation and involvement, nothing will work.

## Forestry Research

FRIM is the only research facility in forestry. Although the institute has in the past achieved tremendous results in plantation forestry, protection, and more recently in indigenous forestry management and agroforestry, several constraints will need to be addressed in future. The biggest constraint continues to be financial resources to carry out research to service departmental needs as well as the private sector. FRIM will in future need to respond more to client priorities. The composition of the National Forestry Research Committee (NFRC) will need to be expanded to include members from outside the Department. There is need to strengthen the forestry research - extension linkage to ensure effective dissemination of important research results to beneficiaries, especially participatory forestry and estate extension.

It has been noted that apart from resource constraints, FRIM may be constrained in servicing its diverse and disperse clientele by two factors: its lack of outstations outside its headquarters in Zomba which make outreach difficult and costly; and its operating within government framework.

The latter constrains access to non-governmental interests, reduces freedom of action and responsiveness, reduces cost-consciousness, and distorts career paths, with top researchers often being promoted into general adminstration. To address this constraint, government will need to consider the overall organization of all research related to land using sectors. To address the former the new forestry policy provides for positioning of research staff in the regions. FRIM could also consider introducing a system of "contract research" to be undertaken by the colleges of the University and specific graduate and under graduate students under supervision, to the mutual benefit of FRIM and the students.

## Forest Industry Development

Many of the forest plantations in the country are old enough to support a significant forest industry. Malawi currently produces about 41,000 cubic metres of sawnwood, of which 10,000 cubic metres are from pitsawyers, 5,000 cubic metres of plywood and 7,200 cubic metres of blockboard annually. Installed mill capacity is estimated at 60,000 cubic metres for sawmilling, 10,500 cubic metres for plywood and about 14,000 cubic metres for blockboard, thus indicating capacity utilisation of only 51 percent, 48 percent and 51 percent respectively. The market is thought to have a larger demand than the available supply, and production is alleged to be constrained by log supplies from the Forestry Department.

To address the low capacity use, the policy has been reviewed to provide for private sector involvement in harvesting. The private sector itself has shown strong interest in forest products processing and to some degree harvesting of wood. For example, the Ministry of Natural Resources received over 130 applications and enquiries for the establishment of small-scale sawmills on the

Viphya, six for medium-size sawmills and one for large operation which also proposed to produce blockboard. Strong interest for sawmilling at other plantations also exists.

The new forestry policy has been reoriented to facilitate access for forest resources by both small and larger scale enterprises in all the plantations. The Forestry Department will phase out its harvesting activities to give way to the private processors to carry out own harvesting. It is proposed to commercialise all plantations with such potential, with a view to privatising them. The Forestry Department would then largely be responsible for supervision and policy formulation and planning.

It is documented that out of 570,000 units of Malawian small-scale enterprises employing about over a million people, 10.8 percent are involved in forest products processing, or manufacturing. The new policy provides room for assisting small entrepreneurs to participate in sawmilling and other non-wood forest product processing.

## Political Commitment

A review of the history of the FD shows that the overall continuity of purpose has remained stable. The core objectives of FD have remained the following: protection, improvement, management and optimum utilisation of forests to meet local and national needs; establishment and management of exotic plantations to meet the bulk of the needs for industrial wood; and water catchment, fragile areas, steep slopes, fauna and flora protection and environmental conservation.

Within these umbrella objectives, the three decades since Malawi gained independence, have witnessed three major shifts of emphasis. The first was the establishment of Viphya Pulpwood Plantations to supply pulpwood to a projected pulp and paper industry. The second was the focus on fuelwood plantations establishment by government under the World Bank funded Wood Energy Project, to counteract the widening gap between supply and demand of wood. The third important change has been the conversion of the Forest Industries Division (FD) of the Forestry Department into a parastatal, Wood Industries Corporation (WICO). These shifts have been reflected in the proportions of FD budget allocated to various activities and in relatively frequent restructuring of the FD. Continuity has suffered somewhat in the process. Other changes have been the transfer of the management of indigenous forests on customary land from district councils to the FD and the current focus from FD as a major producer of wood to promoter of wood production an emphasis on participatory forest management.

Under the one party system of government, political support and commitment were almost assumed to be automatic. In fact some of the policy changes were as a result of political decisions. The 1964 Statement of Forest Policy appeared to be adequate, as the greater part in the implementation of the forestry policies was through political decisions. Such probably also explains the ad hoc policy decisions mentioned earlier.

With the establishment of a multiparty government since 1994, implementation of the policy has faced varying degree of success and become a more complicated process. Political commitment and support cannot easily be verified, as politicians have become factors of influence against forest conservation measures. Unsustainable utilisation of natural resources is used as a tool by politicians to gain popularity. Pressure on forest land to be released for other uses has mounted. The Forestry Department is faced with the challenge to educate the politicians while striving to achieve cooperation and participation of other actors in the sustainable management of forest resources.

## Legislation

The three major legislations relating to or affecting forestry development are: the Forest Act, Cap.63:01(1963), the Land Act Cap.57:01-05(1957), and the National Parks and Wildlife Act, Cap. Other relevant legislation includes the Penal Code, Criminal Procedure and Evidence Code, the Local Government (District Councils) Act and the Town and Country Planning Act.

**The Land Act** - is the paramount legislation over land matters. It can transfer or grant tittle of land. In effect, the Ministry responsible for land matters can alienate or acquire land from any category without reference to the relevant legislation. Therefore, a forest reserve on public land can be converted to private land through leasehold or freehold and customary land can be transferred to private or public land similarly. This weakens the security of forest land and its sustainable management for the vital functions of conservation of biodiversity and environment and protection in general.

**The Forest Act** - is brief and narrow in scope. It deals with three categories of land, forest reserves, public land and private land. The Ministry responsible for forestry can create forest reserves either on public or customary land. The act itself has no effect on other acts and it is not harmonized with other legislation to ensure maximum security of forest areas. Apart from delegating authority to manage natural forests on customary land to district councils, there is no specific provision for the management of these forests or other effective role of the Forestry Department on the management of these forests. Private land forest areas are not covered by the act, which means that harvesting and sale of forest produce from private land use not controlled by the FD. This leaves the access to and use of wood from customary land completely uncontrolled. Under the Act, an African has unlimited access to wood on customary land for domestic purposes.

The main aspects of the Forest Act are control, licensing and regulation. This regulatory nature of the law tends to put the total load of enforcing squarely on the Government. The focus of the law is on forests and no major attention is given to trees on areas under agricultural use. Other major weaknesses are that the law does not provide a mechanism for managing forests on customary lands which supports 80 percent of the population; the failure to adequately provide for remunerative but sustainable utilisation of indigenous trees grown or planted by individuals or communities, thereby reducing the value of the trees to subsistence services, and minimizing any incentives for conservation; lack of requirement for national inventories and forest management plans; and inadequate, non-deterrent penalties imposed for major forest offenses.

**A new Forestry Bill 1993** has been drafted. This bill has addressed all the weaknesses inherent in the current law. It is still under consideration and will be finalised only after the National Forestry Policy has been adopted so that it can provide an enabling climate for the policies. In drafting the new bill, care has been taken to involve all actors: government organisations relevant to forestry development, non-governmental organisations and representatives of the communities. The consultation has been at all levels starting at local to national levels.

**The National Parks and Wildlife Act** (N0.11 of 1992), has consolidated and replaced the previous laws: the Game Act (Cap;66:03), the wild Birds Protection Act (Cap.66:04), the Crocodiles Act (Cap.66:06) and the National Parks Act (Cap.66:07). All this earlier legislation was aimed at the preservation of threatened or otherwise unique or representative species or ecosystems. This basic orientation remains unchanged. Thus, unlike the Forestry Bill which has been reoriented to be developmental rather than regulatory, the National Parks and Wildlife Act has been necessarily less so adjusted. It remains focused on law enforcement, licensing and related control functions. Even the sections dealing with utilisation and trade in wildlife or other materials, focus on prohibition,

restriction and control. To allow greater public accountability however, there is provision for a multi-disciplinary Board (like in the Forestry Bill).

There is cross-representation on the boards in forestry and wildlife by the heads of departments for these sectors. A commendable feature of the Act is the provision for a National Parks and Wildlife fund to be used for development, promotion, management and administration of national parks and wildlife reserves. There is some overlap between the jurisdiction of the Department of National Parks and Wildlife and the powers of management and control concerning protection of flora vested in the Forestry Department.

**Pricing Policy**

It has been argued that forest product pricing policy has strong impact on forest resources. Prices which are set below wood production costs have a negative impact in that they discourage tree growing and wood conservation. In Malawi however, the pricing policy is complicated by the land tenure system. A Malawian is privileged to use free of charge any forest produce from customary land for domestic purposes. Needless to say, it is not easy to distinguish what is domestic and what is commercial use. For example, opening of a farm land on customary land is considered acceptable; however there is no mechanism to account for the wood there from.

Government objectives on pricing policies have not been consistent. While it is recognised that investment in wood fuel production for specific markets will only come about if producer prices are high enough, government is at the same time, concerned about the impact of high producer prices on the urban poor and has therefore decided to control retail prices from rising by controlling its own stumpage prices. On the other hand, it has been accepted that higher woodfuel stumpage prices are necessary so that:

- Forestry Department is able to recover its costs of firewood production.
- firewood is valued more closely at its real economic, replacement value rather than as a free good.
- private producers have a greater incentive to grow trees for firewood while consumers have a greater incentive to conserve the wood.

The Government's policy has been to allow retail prices of wood to freely fluctuate, but to sell plantation wood for less than the price of fuelwood from customary and private lands. Further, stumpage prices for fuelwood from unplanted trees from woodlands and forests have been set at twice the stumpage price for fuelwood from planted trees.

At the start of the Second Wood Energy Project in 1986, it was proposed that stumpage prices should be increased in real terms by 15 percent annually from March, 1986 so as to achieve cost recovery prices by January, 1996. The Forestry Department instead raised the prices by large percentages in 1988, 1990 and 1992. After the 1992 increase, the level of prices is currently close to the level that would have been achieved through annual increases. However, economists allege that this has caused substantial price shocks in the firewood markets, most especially on the urban consumers.

It is believed that the ability of the Forestry Department to affect the urban market price of fuelwood by adjusting its own stumpage rates (and consequent concern over the impact of price increases on the urban poor) is, in the end, a function of how much of the market demand is met by supplies for which a stumpage fee has been assessed and collected or accounted for by the department,

which goes back to the complication created by the free access to wood on customary land for domestic use.

**Budget**

The budget for the Forestry Department has had the greatest impact on the implementation of the forestry policy. It has been documented that in nominal terms, the FD budget had grown over the years and in 1993 represented about 9 percent of the total government budget. Due to inflation, in real terms the budget rose by only 8.6 percent between 1979/80 and 1992/93. There has also been a steady decline in the ratio of the development budget to total resources during recent years. In 1984/85 development funds accounted for 58 percent of the FD budget. This ratio fell to only 39 percent in 1989/90. A feature of the FD budget in the recent past has been the rise in the personal emoluments allocation and drastic decline in the running expenses allocation.

The decline in running expenses allocation has had drastic effect on the implementation of forestry programmes. In effect what has been happening is that adequate funds have been provided to keep people (employees) in post and nothing has been allocated to enable those in post carry out the programmes. The results have been fast deterioration in productivity. This trend has been compounded by the decline in development funds both donor and local resources.

In an effort to improve public sector performance and to reduce government deficit, government in 1995/96, introduced the cash budgeting, whereby ministries are allocated what has been collected, to spend on month to month basis. The effect of this system is yet to be assessed, but preliminary experiences indicate that it will have adverse effects on forestry programmes.

*CONCLUSIONS*

Reduced per capita land availability due to fast population growth, decreasing subsistence agricultural production which has forced rural populations to seek alternative source of income, and heavy dependency on wood for fuel by urban dwellers, propelled by acute poverty, have caused mounting pressure and resulted in unsustainable utilisation of natural resources, in particular forest resources. There is urgent need to increase farm incomes, development of alternative sources of affordable energy, reduction in human fertility and creation of additional off-farm, sustainable employment opportunities. The challenge for the forestry sector in Malawi remains as to enhance the contribution of trees, woodlands, and forests while safeguarding environmental values.

**Major Issues**

The key issues that policies will have to address to face this challenge are:

- how to ensure proper allocation of land to forest and non forest use (especially agriculture), according to land suitability and people's needs, and taking into account protection of the environment;

- how to improve tree management both on farms (agroforestry) and in customary woodlands (productive management for multiple use) and how to generate and disseminate appropriate technologies needed to enhance such land husbandry further;

- how to improve management of government forest reserves for clearly defined watershed protection, wood and non-wood products, conservation of biodiversity and protection of soil, fauna and flora;

- how to meet concentrated demand for fuelwood in urban areas and by special sub-sectors such as tobacco production;

- how to improve production and marketing of forest products;

- how to encourage farmer, community, private and NGO involvement in order to achieve the above, and

- the effective role of other sectors closely relevant to forest or natural resource management in support of the sector's efforts.

## Lessons Learnt

It is now clear from the foregoing that the main actors in the forestry sector are Government, farmers (or the community in general) and the private entrepreneurs. Consequently, new policies will need to address these issues through:

- **Building Government and related sectors'** capacity through policy and legislative reform both within and outside the sector, and through revitalizing government forestry agencies and strengthening the linkages between forestry and other sectors;

- Strengthening the capacity of local communities and farmers to manage forests and grow trees, which can be achieved through a variety of enabling mechanisms of support measures and involvement of local organizations;

- Enhancing private sector involvement in forestry, which will require first and foremost, the creation of an environment conducive to private sector investment in forestry, through legislative, fiscal and economic mechanisms and through a shift in Government policy away from direct involvement in production, to a more regulatory, enabling and promotory role; the building of entrepreneurial and technical capability in the private sector; and an increased production for domestic and possibly export markets of wood products.

## Correlation of Current Forestry Policy to National Development Policy

The current forestry policy is a part and parcel of the national development policy as presented in the Statement of Development Policies 1987 - 1996. Its implementation though closely correlated to its objectives and principles, has failed to achieve some of the objectives, especially controlling the fast depletion of natural woodlands and bridging the gap between supply and demand of wood. Some of the factors contributing to this failure are:

- lack of coordination between the various policies of sectors relevant to the sector and forestry;

- lack of effective price incentives which would promote investment in forest management and wood production;

- weak private sector capacity, which has been evident in that sector's low involvement and dominance of government agencies in forestry; and

- lack of local community participation in forest resource development and management;

**Requirements for strengthening the national capacities**

The government Statement of Development Policies 1987 - 1996 provides the present general policy framework for forestry in Malawi. This policy framework gives guidance on the direction and purpose of forestry development but less on the means to achieve the stated objectives. The policy has been complimented by a number of ad hoc policy decisions. A new policy has been drafted which has attempted to identify gaps in the current policy. In the new, draft forestry policy, the following areas have been identified as requiring strengthening in national capacities:

- In Sector Planning by increasing staff establishment and appropriate training in the Planning Branches of the Forestry Department and Ministry of Natural Resources. The strengthened Planning Unit in the Ministry of Natural Resources would also provide for donor coordination in addition to sector planning.

- In sectoral policy harmonisation by providing for mechanisms for inter-sectoral policy dialogue between forestry and other sectors. Such a mechanism could be in the form of an inter-ministerial, multisectoral committee to monitor and review the implementation of the forestry policy.

- In Extension Services by training and increasing the number of subject matter specialists; maintaining suitable level of qualified staff to provide advice on the management of woodlands on customary lands.

- In Forestry Research by decentralising FRIM to regions to increase its outreach.

The donor community should provide technical assistance in the formulation of national forestry action plans (NFAP) and initial financial resources in the implementation of the action plans.

*REFERENCES*

FAO Investment Centre/World Bank Cooperative Programme, Malawi, Forestry Policy Review - Report No. 98/93, CP - MLW 25 WPs June, 1993

Malawi Government, Department of Economic Planning and Development, Statement of Development Policies 1987- 1996, 1987

Malawi Government, Department of Research and Environmental Affairs, Malawi National Environmental Action Plan Vol. 1 : The Action Plan, June, 1994

Sakanda G.P., Deforestation - A Future Challenge to the Malawi Forestry Sector - A Paper Presented at the First Meeting on Measures to Increase the Sustainable Exploitation of Natural Resources, Lilongwe, Malawi, April, 1994.

World Bank, Staff Appraisal Report - Malawi Wood Energy Project, Report No. 5914 - MAI February, 1986

World Bank, Malawi Forestry Sub-Sector Study (A Review of Selected Issues) Report No: 4927 - MAI, September 1984

Ministry of Forestry and Natural Resources, Department of Forestry - Statement of Development Policies, 5 year Action Plan 1988 - 1992, October, 1990.

Ministry of Natural Resources, Draft Forestry Policy for Malawi, September, 1995.

*ABBREVIATIONS*

| | | |
|---|---|---|
| ADD | - | Agricultural Development Division |
| ACU | - | Area Control Unit |
| DFO | - | District Forestry Officer |
| FD | - | Forestry Department |
| FDD | - | Forestry Development Division |
| FESD | - | Forestry Extension Service Division |
| FID | - | Forest Industries Division |
| FSSD | - | Forestry Support Services Division |
| FSTCU | - | Forestry Sector Technical Coordination Unit |
| FRIM | - | Forestry Research Institute of Malawi |
| MOU | - | Memorandum of Understanding |
| NEAP | - | National Environmental Action Plan |
| NFAP | - | National Forestry Action Plan |
| NFRC | - | National Forestry Research Committee |
| NGO | - | Non-Governmental Organisation |
| ODA | - | British Overseas Development Administration |
| RFO | - | Regional Forestry Office |
| SADC | - | Southern African Development Community |
| SADCC | - | Southern African Development Coordination Conference |
| STO | - | Senior Technical Officer |
| UNCED | - | United Nations Conference on Environment and Development |
| VFA | - | Village Forest Area |
| VFC | - | Village Forestry Committee |
| VPD | - | Viphya Plantation Division |
| WICO | - | Wood Industries Corporation |

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIERE AU MALI*

par **Abou Lamine Berthe**, Directeur national des eaux et forêts, Ministère du développement rural et de l'environnement, B.P. 275, Bamako

### *INTRODUCTION*

Au Mali, les forêts constituent une ressource naturelle principale tant sur le plan écologique, que sur le plan socio-économique. Cependant, l'importance socio-économique du secteur forêt demeure jusqu'à présent méconnue et insuffisamment prise en compte dans le processus global de planification socio-économique au niveau national. L'intégration de la planification forestière dans les politiques nationales de planification économique demeure une priorité sur laquelle les autorités nationales devraient se pencher, en vue de trouver des solutions adéquates aux problèmes de développement socio-économique du pays.

La population du Mali en 1991 est estimée à 8,3 millions d'habitants avec un taux d'accroissement de 1,81%[3]. La densité de la population varie de moins d'un habitant/km² en zone saharienne à plus de 40 habitants/km² en zone lacustre. Avec un PIB de moins de 250 dollars U.S. per capita, le Mali est l'un des pays les plus pauvres du monde.

L'économie du Mali repose largement sur l'agriculture et l'élevage qui représentent près de 45% du PIB (1991). L'emploi rural représente environ 90% de l'emploi total. La branche d'activité sylviculture/cueillette représente environ 6% du PIB en 1991 avec une valeur ajoutée de 40,9 milliards de francs CFA.

L'énergie totale consommée au niveau national est fournie à plus de 90% par les combustibles ligneux (bois de chauffe et charbon de bois) d'où l'importance du secteur forêt sur le plan énergétique.

Le plan quinquennal 1987-1991 de développement économique et social, dernier en vigueur au Mali, accorde un intérêt au secteur forêt à travers notamment la lutte contre la dégradation de l'environnement.

En rappel, les objectifs fondamentaux de ce plan sont:

- atteindre l'autosuffisance et la sécurité alimentaire,
- lutter contre la sécheresse et la désertification.

Le plan quinquennal 1987-1991 retient les axes prioritaires d'intervention (API) et les domaines d'intervention privilégiés ci-après concernant le secteur forêt.

[3] Quelques données statistiques du Mali 1991, DNSI - Mai 1992.

| **Axes prioritaires d'intervention (API)** | **Domaines d'intervention privilégiés (DIP)** |
|---|---|
| 1. Lutter contre la dégradation des systèmes écologiques | 1.1 Maintien du couvert végétal (lutte contre les feux de brousse, contrôle des défrichements, classement des forêts)<br><br>1.2 Protection et fixation des sols<br><br>1.3 Préservation des sites écologiques spécifiques (réserves de biosphère)<br><br>1.4 Opérations de sensibilisation des populations |
| 2. Restaurer les systèmes écologiques dégradés | 2.1 Reboisement et régénération des forêts<br><br>2.2 Défense et restauration des sols<br><br>2.3 Renforcement des moyens d'actions en matière d'eau et de forêts |
| 3. Créer et développer le potentiel énergétique | 3.1 Lutte contre le gaspillage énergétique<br><br>3.2 Développement de l'utilisation des technologies économiques (foyers améliorés, etc.) |

Source: Direction nationale de la planification - Plan quinquennal de développement économique et social 1987 - 1991 - Mali.

Malgré la pertinence des objectifs fondamentaux du Plan quinquennal 1987 - 1991 ainsi que celle des axes prioritaires (API) et domaines privilégiés d'intervention (DIP) concernant le secteur forêt, il apparaît que ce dernier n'est pas traité comme un domaine spécifique de production jouant un rôle socio-économique important, l'accent étant mis sur les fonctions écologiques.

Le secteur forêt occupe une place importante dans le Programme national de lutte contre la désertification (PNLCD) qui a été élaboré et adopté en 1987 et qui constitue la traduction des orientations du Plan national de lutte contre la désertification et l'avancée du désert.

Le PNLCD comporte huit sous-programmes prioritaires dont les actions concernent le secteur forêt:

- aménagement du territoire;
- barrières vertes;
- coordination d'étude et de suivi-évaluation des actions de lutte contre la désertification;
- recherche sur la désertification;
- recentrage ou renforcement de certaines actions en cours;
- économie de combustibles ligneux;
- formation, information et sensibilisation;
- mesures d'accompagnement.

L'élaboration et l'adoption récente (1992) du Schéma directeur du secteur développement rural constitue un progrès dans la perception du rôle du secteur forestier dans le processus de développement du pays. Le secteur forêt y est examiné en tant que domaine spécifique de production économique au même titre que l'agriculture et l'élevage. Cependant, le manque et l'insuffisance de données fiables sur le secteur demeure une contrainte majeure à la prise de décision adéquate dans le processus de planification.

Il convient de noter l'élaboration en cours du programme de mise en oeuvre de la Stratégie nationale de l'énergie domestique dont la composante forestière traduite dans son volet "offre" sera exécutée par la Direction nationale des eaux et forêts (DNEF).

L'importance de ce programme réside dans l'élaboration de schémas d'approvisionnement de grands centres urbains en combustibles ligneux à travers la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement de formations végétales forestières.

Les aspects socio-économiques seront d'avantage analysés à travers l'étude des différentes filières.

La mise en oeuvre de la Stratégie nationale de l'énergie domestique donnera certes une dimension nouvelle à la planification du développement du secteur forestier et devra constituer, de ce fait, un élément fondamental de celle-ci.

La planification du développement du secteur forêt doit tenir compte de l'émergence de nouvelles préoccupations exprimées notamment à travers l'adoption par la CNUED en 1992 de l'Action 21 et des Principes forestiers qui représentent un engagement de tous les pays pour la conservation et l'exploitation écologiquement viable de leurs forêts.

Ces préoccupations sur le plan politique au niveau national se sont traduites par la création d'un Département ministériel de l'environnement comportant la Direction nationale des eaux et forêts.

L'un des objectifs fondamentaux de la politique forestière nationale révisée est la conservation de la diversité biologique qu'il reste à traduire concrètement dans les futurs programmes d'actions forestiers.

Malgré ces dispositions qui sont prises, il n'en demeure pas moins que le secteur forestier n'est toujours pas perçu au niveau national comme étant un secteur pouvant offrir des solutions aux problèmes économiques et sociaux que connaît le pays.

*ETAT ACTUEL DE LA POLITIQUE NATIONALE EN MATIÈRE DE FORESTERIE*

**Politique forestière de 1982**

Théoriquement, les actions forestières sont régies par le document de politique forestière nationale 1982 qui est le seul document officiel existant.

Elaboré par la Direction nationale des eaux et forêts, ce document a fait l'objet d'examen et a été approuvé par le Département ministériel chargé à l'époque des eaux et forêts, le Ministère chargé du développement rural.

Les objectifs fondamentaux visés dans la politique forestière de 1982 sont:

- la lutte contre la désertification par la conservation de la couverture végétale;

- l'amélioration des conditions de vie des populations par la satisfaction des besoins alimentaires;

- l'autosuffisance nationale pour les produits de base, notamment énergétiques et alimentaires par l'exploitation des ressources du secteur forestier.

Les caractéristiques de la politique forestière nationale telles que définies par les autorités forestières sont:

- une prise de conscience nationale qui se traduirait par une participation active de toute la population pleinement consciente de l'utilité de la politique forestière. Pour cela, il faudra un effort d'information, de sensibilisation et d'encadrement technique notamment auprès des populations villageoises;

- un développement autocentré: la politique forestière se traduira par des actions qui se situeraient en grande partie au niveau des collectivités. Le patrimoine forestier sera protégé et mis en valeur par les populations qui bénéficieront des fruits de leur participation pour leur propre développement en agissant par elles-mêmes, pour elles-mêmes;

- un développement intégré: compte tenu des liens intimes entre le secteur forestier et les autres secteurs, agriculture et élevage en particulier, la politique forestière ne sera pas une politique sectorielle indépendante, mais elle s'intégrera dans la politique générale du développement. Elle aura en particulier pour objectif d'aboutir à une intégration des actions agro-sylvo-pastorales;

- une vision à long terme: les actions forestières devront être soigneusement étudiées et programmées; leurs conséquences à long terme devront être envisagées afin de ne pas entraîner de nouvelles dégradations irréversibles des ressources;

- une intégration régionale: la zone d'intervention privilégiée est le Sahel où les pays sont confrontés contre la désertification.

Le document de politique forestière de 1982 définit la stratégie d'application dans les domaines ci-après: domaine de la protection de la nature et de l'environnement, domaine forestier, domaine agricole, domaine pastoral, domaine piscicole, domaine de la faune.

Le programme d'action défini par la politique forestière de 1982 se traduit par les sous-programmes et objectifs opérationnels ci-après:

- *Programme de protection de la nature et de l'environnement:* meilleure répartition des terres, suppression des feux de brousse, création de réserves, et organisation et actions diverses pour la protection de la nature et des diversités biologiques;

- *Programme d'action dans le domaine forestier*: protection, conservation et aménagement du couvert végétal par le classement des forêts, le renforcement de la surveillance et de l'implantation du Service forestier auprès des principaux massifs forestiers et la mise en oeuvre d'un programme d'aménagement forestier portant sur 144 900 hectares d'ici l'an 2000; reboisements (de types industriels et villageois) portant sur 140 200 hectares d'ici l'an 2000; et exploitation rationnelle des produits forestiers grâce à des enquêtes de consommation, des inventaires forestiers, une révision de la fiscalité;

- *Programme d'action dans les domaines agricole et pastoral*: protection et conservation des sols par des actions de reboisement, le renforcement du contrôle des défrichements, des mises en défens villageoises, les études sur les possibilités de fixation des dunes en zone lacustre en particulier, etc.; et actions agro-sylvo-pastorales, en particulier la protection et l'aménagement autour des points d'eau en zone sahélienne;

- *Programme d'action dans le domaine de la faune*: protection de la faune avec notamment la création de réserves pour les espèces menacées: espèces sahéliennes et sahariennes et oiseaux migrateurs du Delta du Niger; utilisation rationnelle de la faune (création de troupeaux reproducteurs d'antilopes sahéliennes, promotion du tourisme cynégétique, etc.); et développement de l'apiculture;

- *Programme d'action sur les structures et moyens du service*: amélioration des structures forestières à travers, entre autres, le renforcement des structures des cantonnements forestiers, la création de postes forestiers, la création de brigades régionales mobiles d'animation et de vulgarisation; création et amélioration des infrastructures; renforcement de l'équipement logistique; et formation du personnel (formation de base d'agents techniques et perfectionnement des agents);

- *Programme d'actions complémentaires portant sur:* les actions d'étude et de recherche axées essentiellement sur l'inventaire des ressources (forêt, faune, pêche, etc.), la dynamique des ressources, la technologie, l'utilisation des produits; les actions législatives et réglementaires, et les actions d'éducation, de sensibilisation.

Force est de constater que la politique forestière nationale de 1982 n'a pas fait l'objet de concertation en dehors des structures du Service forestier. A ce titre, on constate l'absence de participation des autres acteurs au développement forestier qui sont: les populations, les associations socio-professionnelles, le secteur privé, les ONG, les législateurs, etc.

Le document de politique forestière qui a été élaboré par la Direction nationale des eaux et forêts a connu, sur le plan politique, son approbation par le Département chargé des Eaux et forêts de l'époque, après une analyse par le Conseil de Cabinet regroupant les Directeurs des différents services du Département: Direction nationale de l'élevage, Institut national de recherche zootechnique, forestière et hydrobiologique, Office malien du bétail et de la viande (OMBEVI).

On note l'absence du Service national de l'agriculture et du Service du génie rural, deux structures d'importance qui, à l'époque, dépendaient d'un autre Département ministériel.

Le document de politique forestière nationale de 1982 n'a pas fait l'objet d'examen et d'approbation particulière au niveau des hautes autorités politiques du pays (Partis, Gouvernement) ce qui ne lui confère pas un "caractère officiel national".

Cette situation a certes constitué un frein à une large diffusion et à la mise en application de la politique forestière nationale de 1982 qui demeure encore méconnue des acteurs du développement forestier.

Le service forestier, dans la mise en application de la politique, rencontre des difficultés autant endogènes qu'exogènes.

Parmi les difficultés endogènes, on note:

- suprématie de la répression aux dépens de la gestion technique,
- mauvaise interprétation des textes législatifs,
- méconnaissance de la politique forestière par les agents,

- politique ambitieuse sans capacités de mise en oeuvre,
- mauvaise définition des stratégies.

Au titre des difficultés exogènes:

- la perception des populations vis-à-vis des ressources naturelles considérées comme un don commun inépuisable,
- le manque de participation des acteurs aux investissements.

Malgré cette situation, les interventions de certains acteurs - bailleurs de fonds (à travers les projets exécutés en collaboration avec le Service forestier), ONG - ont souvent imprimé de nouvelles orientations dans la mise en application de la politique forestière nationale.

Si ces interventions ont généralement été positives, il convient cependant de noter que, dans certains cas, elles ont failli constituer des facteurs de blocage. En effet, les changements voulus s'adaptent souvent mal à l'organisation socio-culturelle au niveau des populations et à l'absence de fondements juridiques. Ces changements préconisés dans la gestion des ressources forestières exigent la réforme des législations forestières et foncières, la mise en place de structures décentralisées opérationnelles et efficaces.

**Nouvelle politique forestière nationale**

Compte tenu des problèmes évoqués ci-dessus, la Direction nationale des eaux et forêts a entrepris dans le cadre conceptuel du Plan d'action forestier national (PAFN), une réflexion sur la réorientation de la politique forestière nationale de 1982.

**Finalité, principes et objectifs fondamentaux**

*Finalité*: La finalité de la politique forestière nationale est d'assurer la pérennité et la diversité du patrimoine national de ressources naturelles renouvelables pour un développement autocentré, soutenu et durable.

*Principes*: Les grands principes orientent la stratégie de mise en oeuvre de la politique forestière nationale; il s'agit de:

- intégrer la planification des secteurs forêts et pêches dans les politiques nationales de planification économique;
- rechercher systématiquement la participation des populations et l'intégration des actions forestières et halieutiques aux autres actions de développement.

*Objectifs fondamentaux*: Les objectifs fondamentaux de la politique forestière nationale sont:

- la couverture des besoins nationaux en produits forestiers et halieutiques;
- la valorisation des produits forestiers et halieutiques nationaux;
- la conservation de la biodiversité.

**Orientations stratégiques**

a) Créer les conditions pour une participation des populations et de tous les partenaires à la gestion des ressources

Il faut:

- sensibiliser à tous les niveaux, y compris les personnes politiques, par une information adaptée aux diverses situations et comportements;
- encourager et améliorer les pratiques traditionnelles favorisant une bonne gestion des ressources naturelles et, d'une façon générale, toutes les initiatives méritantes;
- promouvoir l'éducation environnementale en milieu scolaire et post-scolaire;
- mettre au point un système d'appui et d'incitation aux populations;
- sécuriser l'accès et promouvoir la gestion rationnelle et locale des ressources forestières et halieutiques;
- mettre en place des cadres de concertation et de collaboration avec les différents intervenants dans le secteur des forêts et des pêches.

b) Organiser les filières des produits issus de la forêt et de la pêche

Il convient de:

- identifier les zones à potentialités;
- mettre au point et appliquer des méthodes d'exploitation et de transformation artisanale des produits de la forêt et de la pêche;
- réviser la fiscalité forestière;
- encourager la production et la consommation locale;
- promouvoir l'exportation des biens et services issus de la forêt et de la pêche.

c) Aménager les surfaces affectées de façon permanente à la forêt

Les actions à mener viseront à:

- aménager les forêts classées de l'Etat avec la participation des populations;
- favoriser la constitution de zones d'aménagement concertées et de forêts dévolues aux collectivités locales et à buts multiples permettant de sauvegarder et d'améliorer les massifs dégradés;
- renforcer et favoriser la constitution de domaines forestiers attribués aux collectivités décentralisées et aux opérateurs privés;
- fournir un appui technique à l'aménagement des forêts attribuées aux collectivités locales et aux opérateurs privés.

d) Obtenir le maximum de biens et services du secteur forêt et pêche

Il s'agit de:

- favoriser les productions privées et/ou collectives de bois;
- promouvoir les productions forestières non ligneuses;
- promouvoir la contribution du patrimoine faunique à la sécurité alimentaire;
- renforcer la recherche forestière appliquée;
- définir les grandes orientations régionales et les actions prioritaires à entreprendre.

**Régionalisation et décentralisation de la planification forestière**

Les raisons de l'adoption d'une telle démarche sont à la fois politiques, techniques, économiques et financières.

Il s'agit entre autres de:

- la nécessité de conformité avec les nouvelles orientations politiques du développement national axées sur la décentralisation avec accent sur la participation des populations en tant qu'acteurs et bénéficiaires directs des actions entreprises;

- la nécessité de conformité avec le principe directeur de la politique forestière révisée à savoir "Rechercher systématiquement la participation des populations et l'intégration des actions forestières et halieutiques aux autres actions de développement";

- la démarche permettrait une meilleure prise en compte des problèmes forestiers aux niveaux régional et local partant d'une analyse diagnostique de la situation et une définition d'orientations et d'options spécifiques à la localité et à la région tout en répondant aux mêmes préoccupations définies pour l'ensemble du pays (niveau national);

- les renseignements multiples et riches tirés de l'exécution d'actions forestières participatives entreprises dans le pays, imposant cette démarche pour garantir une gestion saine des ressources forestières.

Le Service forestier national doit entreprendre une vaste concertation auprès des autres services du développement rural, des associations socio-professionnelles, des ONG, des bailleurs de fonds et autres acteurs du développement forestier, sur la base d'un "document de réflexion " sur les orientations de la politique forestière nationale.

*APERÇU SUR LES POLITIQUES EN DEHORS DU SECTEUR FORESTIER*

Un nouveau contexte politico-juridique et socio-économique

Le nouveau contexte politique est caractérisé par l'ouverture démocratique. Cette démocratisation se manifeste par l'engagement des responsables nationaux de faire participer la société civile à la gestion des affaires publiques et à poursuivre l'option en faveur de la décentralisation.

L'option nationale en faveur de la décentralisation se traduit par les actes ci-après:

*Adoption de la loi N° 93-008 du 11 février 1993 qui:*

- fixe les principes fondamentaux de la politique de décentralisation au Mali,
- reconnaît l'existence d'affaires d'intérêt local distinctes des affaires de l'Etat,
- donne la possibilité aux populations d'élire leurs représentants pour la gestion de ces affaires d'intérêt local,
- permet l'allocation et l'octroi à ces collectivités de ressources et d'un patrimoine domanial propre.

*La Conférence nationale sur le foncier rural* qui a, par ailleurs, fait des recommandations qui permettraient de clarifier les domaines de compétence des collectivités locales et de redéfinir le rôle de l'Etat afin de mieux responsabiliser les populations et les collectivités dans la gestion des ressources naturelles renouvelables. La Conférence en matière domaniale et foncière a notamment proposé l'institution d'une taxe sur le foncier et le transfert de certaines taxes (défrichement, exploitation forestière, chasse et pêche aux collectivités.

La Conférence recommande qu'une partie de ces taxes soit allouée à la gestion et à l'aménagement de ressources naturelles par les collectivités.

D'importantes réflexions ont lieu dans le secteur du développement rural et de l'environnement.

Les recommandations issues de ces réflexions sont exprimées dans le Schéma directeur du secteur développement rural adopté en 1992 par le Gouvernement.

Les objectifs principaux du Schéma directeur du secteur développement rural sont les suivants:

- Rendre le développement durable

  * par l'amélioration de la situation alimentaire de la population,
  * par l'amélioration de la sécurité et du niveau de revenus des producteurs,
  * par la préservation et la mise en valeur du patrimoine de ressources naturelles.

- Responsabiliser la société civile

  * par l'adaptation des fonctions de l'Etat et l'auto-administration locale,
  * par la promotion du secteur privé et l'organisation des producteurs,
  * par la formation et l'information économique, juridique, etc.

- Adapter les fonctions d'appui aux besoins des producteurs

  * par des opérations tests pour les nouvelles formes d'organisation des producteurs,
  * par la réforme des structures d'appui et de leur méthodes d'intervention.

Le Schéma directeur du secteur développement rural demeure un cadre d'intégration du secteur forestier dans le développement de l'économie rurale. Cette nouvelle approche devra être maintenue et promue.

Les politiques élaborées au niveau du secteur du développement rural préconisent la nécessité d'une mutation des rôles et des responsabilités des différents intervenants.

L'atelier de Sélingué sur la réforme institutionnelle du Département de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement organisé dans le cadre des réflexions a abouti aux recommandations principales résumées ci-après:

- séparation des missions de développement en: mission de contrôle/réglementation/police; mission d'appui au monde rural axée sur: les filières, l'assistance technique, l'animation/l'information et la formation, l'organisation du monde rural; et mission d'aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles dont les principales activités seraient: le Schéma directeur du secteur développement rural, l'aménagement hydro-agricole, et l'aménagement des forêts;

- mise en oeuvre de l'approche terroir: ces missions seraient assurées par trois types de structures: une structure réglementation/contrôle, pérenne; une structure d'appui au monde rural: les fonctions d'appui seront transférables aux collectivités et aux privés au fur et à mesure de l'émergence des compétences; et une structure chargée de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources naturelles regroupant les compétences en planification et en suivi-évaluation.

Les politiques et stratégies des autres secteurs, hormis l'énergie (à travers la stratégie nationale de l'énergie domestique) et l'environnement, ne prennent pas en compte le secteur forêt qui, dans l'ensemble, est considéré comme un secteur informel.

Cette situation est essentiellement due aux lacunes dans l'élaboration des politiques forestières (notamment au Sahel) basées sur la lutte contre la désertification et le reboisement, ceci en occultant la possibilité de mise en valeur des autres potentialités économiques du secteur.

Cependant, il apparaît de plus en plus évident que le développement du secteur forestier au Mali et dans les pays du Sahel passe par une intégration des politiques et stratégies forestières dans celles des autres secteurs, en particulier l'industrie, le commerce, l'artisanat.

*REPONSE DE LA POLITIQUE FORESTIERE AUX QUESTIONS CLES DU DEVELOPPEMENT*

Le contexte socio-économique du pays, difficile, est resté presque inchangé au cours des dix dernières années. Le dernier plan de développement économique et social en vigueur demeure celui de 1987-1991 qui reprend les objectifs du plan précédent (1981-1985).

La relance économique tarde à se manifester et on assiste à une paupérisation croissante du monde rural. Les différents programmes d'ajustement structurel se succèdent sans résultats probants.

Le contexte politique a connu des changements importants qui se caractérisent par l'ouverture démocratique qui a suivi le renversement, en mars 1991, de la 2è République et par la ferme volonté des autorités nationales à mettre en application la décentralisation.

Durant les dix dernières années écoulées, la politique forestière nationale est demeurée inchangée dans sa formulation. Dans son application, elle a connu des changements de stratégies d'intervention. Les changements intervenus n'ont malheureusement pas intégré les aspects financiers et économiques de la vie sociale. Cette situation résulte du fait de l'insuffisance dans la perception du potentiel économique des ressources forestières et de la faiblesse des capacités du Service forestier à procéder à une analyse et élaborer des stratégies sectorielles appropriées.

Compte tenu des préoccupations nouvelles en matière de développement et d'environnement, et des difficultés économiques qui s'accentuent dans le pays, la politique forestière nationale devra fortement changer surtout au niveau des orientations stratégiques.

La nouvelle politique forestière doit reposer sur une stratégie réaliste de mobilisation des ressources internes et de moins en moins de dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Pour cela, il faut:

- des réformes fiscales visant un accroissement des ressources financières des collectivités et de l'Etat;
- une politique de relance et de promotion des produits forestiers;
- une politique d'incitation des populations à investir dans le secteur forestier notamment par une répartition des revenus tirés des forêts entre l'Etat et les communautés villageoises et la constitution de fonds d'aménagement forestier à ce niveau.

Sur le plan technique, conformément aux préoccupations de la CNUED (Chapitre 11 de l'Action 21 et Principes forestiers), les actions d'aménagement et de gestion écologiquement viable des forêts avec participation des populations vont prédominer.

Une plus grande importance sera accordée à la conservation de la diversité biologique pour la satisfaction en priorité des besoins des populations locales à travers des aménagements forestiers au niveau de leurs terroirs.

En plus des actions d'aménagement durable des forêts, la politique forestière nationale devra renforcer les aspects ci-après:

- intégration de l'arbre dans l'espace agricole et dans la promotion de l'utilisation rationnelle des terres;

- valorisation des productions forestières (en particulier les produits forestiers non ligneux);

- promotion des petites entreprises locales de transformation de produits forestiers par une meilleure intégration des politiques et stratégies forestières à celle des secteurs de l'artisanat, de l'industrie et du commerce en particulier;

- promotion de l'exportation de produits forestiers.

*MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIERE ET IMPACTS*

La mise en oeuvre de la politique élaborée en 1982 s'est rapidement heurtée à des contraintes qui ont largement affectées l'efficacité des activités forestières:

- irréalisme des objectifs;
- manque de capacités de conception;
- manque de capacité de planification et de suivi-évaluation à la Direction nationale des eaux et forêts;
- manque d'expérience technique des agents en matière de foresterie rurale; inadéquation des législations foncière et forestière;
- faiblesse des moyens de fonctionnement propres, etc.

L'évaluation de la politique forestière au cours de la dernière décennie a permis de mettre en évidence ces faiblesses. On trouvera ci-après un bilan succinct du plan d'action de la politique forestière.

**Protection de la nature et de l'environnement**

**La répartition des terres**

Au cours de la période considérée, seules des études ont pu être menées à bien notamment le PIRT dont l'ambition était de faire un inventaire des ressources en sol, végétation et eaux afin de procéder à des allocations de terre en fonction des potentialités; de même l'inventaire des ressources ligneuses (PIRLM) a permis de compléter les connaissances qui permettront dans l'avenir une meilleure adéquation entre les potentialités et l'affectation des terres.

Par contre aucune réalisation concrète d'aménagement tenant compte de ces nouvelles connaissances n'a pu être réalisée au cours de la même période.

**Les feux de brousse**

On peut mettre à l'actif du Service forestier:

- une certaine sensibilisation des populations aux méfaits des feux non contrôlés;
- le programme de pare-feux mis en oeuvre dans les forêts classées au niveau de projets forestiers (OAPF, OARS, etc.);
- la formation de brigades anti-feux et la création de comités villageois.

**La création de nouvelles réserves**

Le Service forestier a procédé au cours de la période précitée à:

- des classements de forêts notamment dans la région de Sikasso;
- la création de la réserve du Bafing.

**Dans le domaine forestier**

**La conservation du couvert végétal**

Outre les actions ci-dessus, on peut citer:

- les actions de défense et restauration des sols entreprises dans les forêts de Paparah, Dioubéba, Kayaba et Koulouba;
- les essais de fixation de dunes dans la région de Tombouctou et de Goundam;
- des travaux de fixation de berges et de flancs de collines à Bamako;
- des travaux de ceintures vertes de faible ampleur autour de Tombouctou et Kayes.

Aucune action d'envergure n'a été effectivement réalisée; la plupart ayant revêtu un caractère pilote.

**L'aménagement des forêts**

A l'exception de la forêt des Monts Mandingues où un plan a pu être mené à terme, seules des tentatives d'élaboration ont eu lieu dans quinze forêts de la région de Kayes et de Sikasso.

**Le reboisement**

Des actions d'une certaine envergure ont pu être menées à terme grâce au deuxiéme Projet forestier dans les forêts autour de Bamako et en troisième région grâce à l'OARS.

D'autres actions ont été menées essentiellement dans les régions de Ségou de Koulikoro, de Kayes, de Tombouctou et Sikasso dans le cadre de projets.

La plupart de ces reboisements n'ont pas fait l'objet d'études préalables ni d'une réflexion économique adéquate ce qui a entraîné les critiques aujourd'hui.

**L'exploitation et l'utilisation des produits forestiers**

Les réalisations se sont limitées essentiellement à:

- des études économiques des marchés urbains des produits forestiers en 3ème région;

- l'étude de filières d'approvisionnement en bois-énergie de cinq principales villes du Mali (Bamako, Ségou, Koutiala, Mopti, Gao);
- la diffusion de foyers améliorés.

**Dans le domaine de la faune**

On citera en particulier:

- des études menées au moment de la création du barrage de Manantali;
- la création d'infrastructures dans le parc de la Boucle du Baoulé;
- la révision du code de la chasse;
- la promotion de l'apiculture.

**Dans le domaine de l'équipement**

On peut citer parmi les réalisations:

- des infrastructures et équipements tels le siège de la DNEF, le siège de la Direction régionale des eaux et forêts de Koulikoro et six postes de contrôle à la périphérie de Bamako;
- des infrastructures à Sikasso;
- la création de nombreux postes forestiers avec les infrastructures nécessaires.

**Dans le domaine institutionnel**

Au cours de la période précitée, la Direction nationale des eaux et forêts a pu développer:

- des capacités de préparation de suivi-évaluation des projets;
- des capacités de formation professionnelle grâce à la création du centre de Tabokoro.

Parmi les lacunes les plus évidentes, l'absence de réalisations en matière de recherche forestière appliquée à l'exception du volet "recherche appliquée" des deux projets forestiers les plus importants.

Les instruments juridiques de mise en oeuvre de la politique forestière sont:

- le code forestier (loi N° 86-42/AN-RM du 30 janvier 1986);
- le code de feu (loi N° 86-66/AN-RM du 30 juin 1986);
- la loi sur la taxe de défrichement (loi N°86-65/AN-RM du 30 juin 1986);
- la loi rendant obligatoire l'installation et l'utilisation d'un foyer amélioré (loi N°86-46/AN-RM du 1er février 1986).

Ces textes de loi sont jugés répressifs parce qu'ils ne traitent que d'interdits et de sanctions au détriment des aspects de gestion et d'aménagement des ressources forestières.

Il ne font pas mention de la participation des populations et d'autres acteurs (ONG, privés) à la gestion des ressources forestières. De ce fait les instruments juridiques se trouvent en inadéquation avec les principes et orientations stratégiques de la politique forestière.

Sur le plan fiscal, l'exploitation forestière à des fins commerciales est soumise au paiement de redevances d'exploitation dont les montants sont fixés par la loi.

Seuls les produits ligneux (bois de chauffe, bois de service, charbon de bois, bois d'oeuvre) sont concernés. Les quantités importantes de produits de cueillette non ligneux sont exploitées librement.

A titre indicatif, les estimations de l'étude sur les filières d'approvisionnement des villes en produits forestiers portent sur un chiffre de 9 à 10 tonnes de fourrage aérien consommées par jour dans la ville de Bamako.

Les taxes perçues par l'Etat représentent une infime part du chiffre d'affaire des transactions commerciales de produits forestiers; moins de 1% pour le bois de chauffe sur un chiffre d'affaire estimé de l'ordre de 10 milliards de francs CFA[4].

La marge de profit et de distribution (commerçant, transporteur) représente plus de 70% du prix de vente en détail du bois de chauffe.

Face à cette situation le Service forestier a entrepris des actions parmi lesquelles:

- la taxation de nouveaux produits (cette démarche n'a pas aboutie au niveau du Gouvernement);
- l'augmentation des taux de redevances d'exploitation de produits;
- l'étude sur les filières d'approvisionnement et sur les structures de prix de certains produits.

Sur le plan législatif, une première relecture du code forestier à eu lieu en 1986. En 1991, suivit la relecture du code de feu sanctionné par une conférence nationale après des enquêtes de terrain et la tenue de conférences locales et régionales.

Cette démarche participative dans la relecture du code de feu fut appliquée à l'ensemble des textes législatifs forestiers et a abouti à la tenue en juillet 1993 de la Conférence nationale de relecture des textes forestiers.

Les recommandations ci-après ont été faites à l'issue de cette Conférence:

- répartition des domaines en matière de gestion des ressources naturelles entre l'Etat, les collectivités décentralisées et les particuliers;
- élaboration d'une loi d'orientation par secteur d'activité (forêts, faune, pêche) assortie de règlements administratifs et de conventions locales et régionales;
- redéfinition et recentrage du rôle de l'administration forestière qui doit être axé sur l'encadrement technique et l'appui conseil.

Une lacune importante dans la mise en oeuvre de la politique forestière de 1982 a été l'absence de mécanisme de suivi et de critère d'évaluation. Cette situation s'est traduite par un pilotage par à coups au niveau du Service forestier dont les actions paraissent guidées par des pressions extérieures et ne s'inscrivent pas dans un cadre d'orientation précis.

L'élaboration de la politique forestière est un processus permanent qui doit être de l'émanation des nationaux. La politique forestière doit tenir compte de tous les aspects de la vie socio-culturelle, économique et politique du pays. L'ensemble des acteurs concernés par la gestion, l'exploitation, l'utilisation des ressources forestières doit participer à son élaboration et son évaluation.

[4] 1 dollar U.S. : 275 F CFA

La mise en oeuvre de la nouvelle politique forestière nationale implique des changements sur le plan institutionnel. L'atelier sur la revue institutionnel du Département de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement, tenu à Sélingué du 2 au 5 mars 1992, a fait des propositions de répartition des fonctions entre différents acteurs dans les domaines identifiés comme suit:

*Domaine législation/réglementation/contrôle*

| Niveau | Fonctions | Acteurs |
|---|---|---|
| National | Elaboration projets de textes législatifs<br><br>Contrôle par l'application de la réglementation. | Administration (A) |
| Régional | Application/adaptation des textes<br><br>Police<br><br>Protection des végétaux<br><br>Protection de l'environnement | Administration<br>+ collectivités organisées (CO)<br>+ privés (P) |
| Local | Contrôle/Police | Administration<br>+ collectivités organisées (CO)<br>+ privés (P) |

Source: Rapport d'Atelier de Sélingué sur la revue institutionnelle du Département du développement rural et de l'environnement.

*Domaine de l'appui au monde rural*

| Niveau | Fonctions | Acteurs |
|---|---|---|
| National | Elaboration des politiques<br>. Formation<br>. Information<br>. Vulgarisation technique | Administration (A) |
| Régional | - Programmation en:<br>. Formation<br>. Vulgarisation<br>. Collecte de données | Administration (A)<br>+ collectivités organisées (CO)<br>+ privés (P) |
| Local | - Vulgarisation<br>- Formation<br>- Collecte informations | Administration (A)<br>+ collectivités organisées (CO)<br>+ privés (P) |

*Domaine planification/suivi/évaluation*

| Niveau | Fonctions | Acteurs |
|---|---|---|
| National | * Etudes<br>* Statistique<br>* Planification<br>. Politique<br>. Stratégie<br>. Programmes - projets | Administration (A)<br>+ Privés (P) |
| Régional | * Planification<br>* Etude régionale<br>* Programmation | Collectivités organisées (CO)<br>+ Privés (P) |
| Local | Aménagement / Gestion des terroirs | Collectivités organisées (CO)<br>+ Privés (P) |

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle politique forestière, une proposition de restructuration de la Direction nationale des eaux et forêts a été soumise au Gouvernement.

Cette restructuration redéfinit les missions assignées à la Direction nationale des eaux et forêts comme suit:

- appui conseil aux initiatives en matière de foresterie;
- gestion des forêts domaniales (forêts classées) avec la participation des populations;
- application des textes législatifs forestiers (contrôle, réglementation);
- coordination, planification et suivi des activités en matière de foresterie.

Le Service forestier ne devra plus être considéré comme le gestionnaire exclusif de l'ensemble des ressources naturelles forestières du pays.

Les populations locales, les collectivités décentralisées, les associations socio-professionnelles, les entrepreneurs privés et les institutions non-gouvernementales seront amenés à jouer un rôle fondamental dans le développement du secteur forêt, condition de réussite de la nouvelle politique forestière. Dans ce nouveau contexte, les formes de partenariat ci-après pourraient être envisagées:

- partenariat Service forestier et bailleurs de fonds (partenaires au développement);
- partenariat Service forestier - autres services techniques et organismes intervenant dans le développement du secteur forêt;
- partenariat Service forestier - populations et collectivités décentralisées;
- partenariat Service forestier - collectivités - bailleurs de fonds.

*CONCLUSION*

La formulation de la politique forestière doit tenir compte des réalités socio-économiques et des problèmes de développement auxquels le pays est confronté, en particulier:

- la faiblesse du niveau de l'économie nationale et de la capacité d'investissement de l'Etat dans le secteur forestier;

- le niveau de pauvreté des populations rurales majoritaires et qui dépendent directement des ressources forestières;

- l'interaction entre le secteur forêt et les autres secteurs de l'économie: agriculture, élevage, artisanat, commerce, etc.;

- la diversité des productions forestières dont les produits ligneux n'en sont qu'une partie souvent peu importante eu égard aux multiples besoins des populations et des biens et services fournis par la forêt.

Le processus de formulation de la politique forestière nationale doit être basé sur une large concertation de tous les acteurs du développement du secteur forêt (populations, associations socio-professionnelles, organismes non gouvernementaux, privés...) ainsi que des planificateurs de l'économie nationale et des décideurs politiques. Il ne doit pas être de la seule responsabilité du Service forestier.

La non observation des aspects évoqués ci-dessus a été à l'origine des difficultés et du manque de performance enregistrés dans la mise en oeuvre de la politique forestière au Mali.

La réussite de la mise en oeuvre de la politique forestière nationale est étroitement liée à la participation des populations et à celle du secteur privé à la gestion et à l'aménagement des ressources forestières. Cette participation doit se traduire nécessairement par une appropriation des actions. Pour cela, il faut tenir compte des besoins particuliers des différents acteurs (monétaires, alimentaires, sociaux, etc.). Sur le plan économique il est indispensable que la politique forestière intègre les politiques macro-économiques de développement et se fixe comme objectif la promotion du rôle économique et social du secteur forêt.

La forêt malienne offre des potentiels importants dans les secteurs de l'industrie alimentaire, des petites entreprises de transformation, de la pharmacopée. Ces potentiels sont malheureusement souvent peu exploités et ne font pas l'objet d'attention particulière dans les politiques et dans la planification du développement du secteur forêt et de l'économie nationale.

- Plusieurs produits peuvent être transformés en boissons alimentaires comme le Tamarin (Tamarix indica);

- L'artisanat malien est essentiellement basé sur la transformation de produits forestiers (végétaux et animaux);

- La pharmacopée traditionnelle basée sur les plantes médicinales joue un rôle important dans le domaine socio-sanitaire.

Dans le contexte socio-économique que connaît le Mali, il est indispensable que la forêt puisse générer des ressources qui seront en partie réinvesties dans le développement du secteur.

Une assistance institutionnelle est nécessaire au Service forestier (Direction nationale des eaux et forêts) pour assurer la coordination de la formulation de la politique forestière nationale, suivre et évaluer sa mise en oeuvre. Cette assistance devra porter en priorité sur la formation spécialisée des cadres de la Direction nationale des eaux et forêts (planification, économie forestière, aménagement

du territoire, suivi-évaluation des actions) et le recyclage, remise à niveau technique des cadres et agents forestiers.

Il s'agira également de doter la Direction nationale d'une unité de planification compétente avec le renforcement des capacités de la Division des projets et programmes. Une assistance technique est nécessaire dans ce domaine pour:

- renforcer les capacités d'élaboration de politiques et stratégies forestières;
- améliorer le système de suivi évaluation des actions forestières;
- améliorer le système de collecte, de traitement et de stockage des données statistiques;
- appuyer méthodiquement la mise en oeuvre de la régionalisation et la décentralisation de la planification forestière préconisées;
- renforcer les capacités de communication et d'animation.

*BIBLIOGRAPHIE*

A. L. BERTHE - Planification du développement du secteur Forêts Mali - FAO - 1993 - 49p

Direction nationale des eaux et forêts - Evaluation de la politique forestière du Mali - 1980-1989 Septembre 1992.

Direction nationale des eaux et forêts - Orientations de la politique forestière nationale. Document de réflexion - Juin 1993

Direction nationale des eaux et forêts - Politique forestière nationale - Bamako, juin 1982.

Direction nationale des eaux et forêts - Politique forestière nationale - Plan d'action - Bamako, juin 1982

Direction nationale de la planification - Plan quinquennal de développement économique et social 1987 - 1991 - Mali.

Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement (MAEE) Mali - Schéma Directeur du Secteur développement rural - Mars 1992.

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIERE AU MAROC*

**M. Kharmouni Abdebuhab, Directeur de l'administration des eaux et forêts et de la conservation des sols, Rabat - Chellah**

### *INTRODUCTION*

Au lendemain de son indépendance en 1956, le Maroc a adopté une politique économique libérale, ouverte sur le monde extérieur mais relativement conservatrice, où le rôle de l'Etat était prépondérant. Avec la crise financière que le pays connut en 1983, le Maroc a entrepris de réformer son commerce extérieur, la fiscalité et sa politique monétaire. Grâce au progrès réalisé dans le domaine de l'ajustement, des améliorations importantes ont été enregistrées, sur un nombre d'indicateurs macro-économiques et dans certains secteurs de l'économie.

Ces améliorations auraient pu être encore plus significatives, si la sécheresse des trois dernières années n'était venue affecter la croissance, en frappant de plein fouet les productions agricoles.

L'agriculture est, en effet, un secteur-clé de l'économie nationale. Outre la sécurité alimentaire en produits de base, la garantie de revenus suffisants aux agriculteurs, la création d'emplois dans le monde rural, et la promotion des exportations agricoles, les objectifs de la politique agricole visent, aussi, le développement durable fondé sur l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, et la protection de l'environnement.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la politique forestière. La législation forestière et les différents plans de développement économique et social du pays ont, depuis la création du service forestier, balisé les actions à entreprendre en les inscrivant dans la durée et en les orientant vers la recherche d'une gestion de la forêt qui respecte l'environnement et privilégie les fonctions écologique, économique et sociale.

C'est donc surtout par sa fonction sociale et son influence sur l'agriculture que la forêt est devenue, depuis quelques années, une préoccupation majeure de l'opinion publique nationale et des responsables politiques au niveau local, provincial et national. En témoignent les questions orales et écrites par lesquelles les représentants de la Nation interpellent le Ministre de l'agriculture, chaque semaine au Parlement.

Le sujet est d'actualité. Un Colloque national sur les forêts, placé sous le Haut Patronage de S.M. Le Roi, est en cours de préparation. (Depuis la préparation de ce rapport, le Colloque s'est tenu en mars 1996 avec la participation de toutes les parties concernées, collectivités locales, députés, exploitants forestiers, industriels, société civile, différents départements ministériels, etc.). L'objectif attendu de ce Colloque est de sortir avec une charte forestière qui respecte les Principes forestiers de la CNUED et du Chapitre 11 de l'Action 21, et qui soit acceptée par tous, de manière consensuelle.

### *LE SECTEUR FORESTIER*

Les forêts marocaines couvrent une superficie de 5,8 millions d'hectares soit 7% de la superficie totale du pays. Ces forêts se rencontrent essentiellement dans le nord-ouest du pays, dans les montagnes du Rif, de l'Atlas et sur les hauteurs du Plateau Central. Le domaine forestier compte, en outre, 3,2 millions d'hectares d'Alfa dans les Hauts Plateaux de l'Oriental, et un million d'hectares d'acacia aux confins du Sahara.

La quasi-totalité des forêts naturelles, et tous les terrains couverts d'une végétation ligneuse sont présumés domaniaux et appartiennent, de fait, à l'Etat.

Les principales essences constituant ces forêts sont: le chêne-vert (1,3 million d'ha), le thuya (0,580 million d'ha), le chêne-liège (0,365 million d'ha), le genevrier thuryfère (0,3 million d'ha), le cèdre (0,134 million d'ha), les pins (0,1 million d'ha) et l'arganier, essence endémique du Maroc qui pousse essentiellement dans le Sud-Ouest du pays où elle couvre une superficie de 0,765 million d'ha.

Dans son état actuel, la forêt marocaine apparaît comme un mélange de "broussailles et d'arbres" soumis à la rigueur des facteurs naturels et à l'action rude de l'homme et de son troupeau. Faute de régénération, les peuplements sont surannés, leur volume sur pied faible et leurs accroissements annuels insignifiants. L'inventaire forestier donne, pour les quatre millions d'hectares inventoriés en 1994, un volume total sur pied de 160 millions de $m^3$ dont 40 millions de $m^3$ sous forme de bois d'oeuvre, soit 40 $m^3$ par hectare de bois sur pied et moins de 1 $m^3$ d'accroissement annuel par hectare.

Ces données ne reflètent cependant qu'un aspect de la valeur réelle de la forêt. Car dans un pays comme le Maroc, le rôle le plus significatif de la forêt n'est pas lié à sa capacité à produire du bois, bien que la forêt satisfasse aujourd'hui les besoins du pays en bois de feu, en liège et qu'elle participe à l'approvisionnement du marché international en pâte à papier, en liège et en produits de l'artisanat à base de bois[5]. Son rôle le plus important est écologique et social. Ici la forêt est appréciée parce qu'elle protège l'agriculture et les bassins versants contre l'érosion, parce qu'elle conserve la biodiversité, améliore la qualité de l'eau, procure aliment, travail et matériaux de construction et de chauffage à ceux qui vivent en forêt ou dans son voisinage.

Toutes les décisions politiques qui auront pour objectif de favoriser ces fonctions participeront à la conservation et au développement de ces forêts.

*LA POLITIQUE FORESTIÈRE*

La politique de mise en valeur de la forêt relève de la compétence de l'Etat. Elle est définie, animée et mise en oeuvre par le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur agricole (MAMVA) auquel est rattachée l'Administration des eaux et forêts et de la conservation des sols (AEFCS). De nombreux autres départements ministériels et organismes publics et semi-publics concourent à la définition de cette politique, au sein notamment du Conseil national des forêts.

Elle vise la conservation et l'exploitation des forêts de manière durable dans le cadre des orientations nationales, provinciales et locales, élaborées au sein du Conseil national des forêts, des conseils provinciaux et des conseils communaux.

La politique forestière menée depuis la promulgation du Dahir du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière, s'est fixé comme objectif de mobiliser et d'associer l'ensemble des forces vives de la nation ayant des liens directs avec la forêt.

[5]La part de la forêt dans le PNB agricole est de 5% (1% du PNB du pays ou 1,36 milliard de Dirhams).

**Les partenaires ministériels**

*Le Ministère de l'intérieur* qui a la tutelle des collectivités locales est un partenaire privilégié. Il constitue le lien entre le Ministère chargé des forêts et les collectivités locales pour tous les problèmes de la forêt. Au niveau provincial, le Gouverneur, représentant du pouvoir central, coordonne les activités des différents départements ministériels, au niveau de la province, et préside à ce titre le conseil provincial des forêts.

*Le Ministère de l'environnement* a la responsabilité de la protection de l'environnement, et est compétent pour la réglementation en matière de pollution. Il coordonne les travaux interministériels concernant l'environnement. Il est assisté dans cette tâche par le Conseil national de l'environnement.

*Le Ministère de l'industrie* a compétence sur toutes les industries. Il est assisté de l'O.D.I et de ses services extérieurs propres pour mettre en oeuvre sa politique.

*Le Ministère du tourisme* est chargé de la promotion et de l'organisation du tourisme. Il coordonne, avec le MAMVA, la mise à la disposition de promoteurs touristiques, de terres forestières à vocation touristique, notamment sur le littoral, et participe à la promotion du tourisme rural et de l'écotourisme.

*Le Ministère de l'artisanat* a compétence sur l'artisanat. Il coordonne avec le MAMVA l'approvisionnement en matières premières, et participe à la promotion de nouveaux produits.

*Le Ministère de l'énergie* a la responsabilité des politiques de l'approvisionnement du pays en énergie et, à ce titre, coordonne avec le MAMVA les actions visant à promouvoir l'utilisation d'autres formes d'énergie que le bois, à rapprocher des zones forestières les centres d'emplissage de G.P.L et à favoriser la distribution du gaz et de l'électricité au monde rural.

*Le Ministère de l'éducation nationale* coopère avec le MAMVA pour l'élaboration des programmes éducatifs destinés aux classes primaires, et favorise la sensibilisation des élèves aux problèmes forestiers et, d'une façon plus générale, aux problèmes de protection de l'environnement. Les universités et les grandes écoles sont associées aux travaux de recherche sur l'écologie forestière.

*Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération* est le partenaire du MAMVA pour tout ce qui est coopération avec l'Etranger. Il est le seul compétent dans ce domaine et, à ce titre, il est associé à toutes les initiatives prises dans ce cadre pour promouvoir le secteur à l'extérieur du pays.

*Le Ministère de la justice* assiste l'AEFCS pour l'élaboration de textes législatifs, et pour lutter contre la déforestation.

**Les autres partenaires**

*Le Conseil national des forêts (CNF)*, créé par Dahir en septembre 1976 auprès du MAMVA, a pour mission générale: (i) de réunir les éléments de définition de la politique du Gouvernement en matière de développement économique des zones forestières, et des parcours; (ii) d'étudier et de proposer les moyens et mesures de nature à promouvoir le développement des zones riveraines des forêts".

Le CNF, qui est présidé par le MAMVA, réunit l'ensemble des départements ministériels dont le champ de compétence touche pour tout ou partie le domaine forestier, les représentants de la

profession d'exploitants forestiers, des gouverneurs, des élus issus de conseils provinciaux des forêts, et des représentants des communes rurales forestières.

Ce conseil se réunit une fois par an, et peut constituer des commissions permanentes.

*Les Conseils provinciaux des forêts (CPF)* existent dans chacune des provinces et préfectures du Royaume. Ils sont présidés par le gouverneur de la province.

Créés par le Dahir de 1976 sur la participation des populations, les CPF sont des organes consultatifs. Ils sont tenus informés de la gestion du domaine forestier, formulent leur avis sur les travaux et projets de mise en valeur du domaine, étudient toutes formes de participation des populations au développement de l'économie forestière.

Toutes les instances représentées au CNF, ayant des délégations dans les provinces, sont membres d'office du CPF qui se réunit au moins deux fois par an.

*Le Conseil communal (CC):* en matière forestière, la responsabilité du domaine forestier est partagée entre le Service forestier et la commune. Cette dernière a depuis 1976, en vertu du même Dahir créant le CNF et les CPF, un pouvoir délibératif sur un certain nombre de problèmes forestiers notamment en matière d'occupation temporaire du domaine forestier, d'exercice de droit d'usage et d'exploitation du domaine forestier, etc.

Ce texte officialise les relations partenariales qui doivent exister entre l'Etat, propriétaire du domaine forestier, et les communes rurales, entités administratives et politiques en charge de l'encadrement des populations.

*La fédération nationale des exploitants forestiers:* rassemblant l'ensemble des syndicats d'exploitants forestiers, la fédération est membre du Conseil national des forêts et participe à toutes les manifestations où l'exploitation et la mise en valeur des forêts sont à l'ordre du jour.

*L'association des industriels du liège:* cette association, qui regroupe tous les industriels du liège du Maroc, est un partenaire indispensable pour la mise sur pied de la politique de mise en valeur des forêts de chênes-liège et pour l'approvisionnement en liège des industries. Elle est consultée et tenue informée pour tout ce qui touche la production, la commercialisation et l'exploitation du liège au Maroc.

*Les organismes de recherche:* les établissements publics de recherche sont l'INRA, l'IAV, l'ENA de Meknès, l'ENFI, les différentes grandes écoles scientifiques, les universités, etc. Tous conduisent des travaux devant mener à préciser les bases d'une gestion durable des forêts, et beaucoup d'entre eux ont passé des conventions de partenariat sur des thèmes précis avec l'Administration des eaux et forêts.

*Les associations de protection de la nature:* il existe soixante-dix associations s'intéressant à la protection de la nature, notamment aux forêts. Les ONG sont devenues des partenaires à part entière de l'AEFCS; toutes cependant n'ont pas encore fait leurs preuves sur le terrain.

## Les principaux éléments de la politique forestière

### Mieux connaître la forêt

La politique de gestion durable des forêts suppose que les forêts, là où elles se trouvent, occupent un espace qui correspond à leur place dans l'aménagement du territoire et appartiennent à

un propriétaire reconnu. Elle exige aussi des outils performants qui permettent de suivre l'évolution des peuplements, pour mieux programmer les interventions et procéder aux études nécessaires à une meilleure connaissance de la physiologie des arbres, et du fonctionnement de l'écosystème forestier.

La délimitation des forêts, l'inventaire forestier, la protection de la nature, la recherche forestière, la formation des hommes, etc., vont contribuer à mieux connaître la forêt pour mieux la gérer.

*La délimitation ou démarcation des forêts:* c'est la première action que doit entreprendre tout propriétaire pour fixer, de manière irrévocable, les limites de sa propriété et commencer sans risques à mettre en valeur son bien. C'est l'acte forestier qui a les répercussions les plus positives sur la protection et la gestion durable des forêts. Pour cette raison, la délimitation constitue une des priorités de l'AEFCS de ces dix dernières années.

Le rythme des délimitations qui n'était que de 20 000 ha au début des années 1980, est passé à 100 000 ha/an à partir de 1987. A ce rythme, les 500 000 ha de forêts qui restent à délimiter le seront dans les cinq prochaines années, alors que les 2,5 millions d'ha de nappes alfatières et de peuplements d'acacia saharien restants, le seront à l'horizon 2005. Cette action nécessite la mobilisation des personnels forestiers, des autorités locales et des élus; ce qui suppose l'activation des Conseils provinciaux des forêts et des Commissions provinciales de délimitation.

*L'inventaire forestier national:* le Maroc vient d'achever le premier inventaire forestier national. Réalisé dans le cadre du "Projet forestier: seconde phase", financé par la Banque Mondiale, cette étude fournit des informations fiables sur la composition des peuplements forestiers, sur leurs structures, la densité, le volume sur pied et sur les surfaces des forêts du Royaume.

Pour garder toute son utilité, l'inventaire devra être repris périodiquement, tous les 10 à 12 ans. C'est de la comparaison de deux inventaires successifs que l'on pourra suivre l'évolution des forêts et prendre les mesures qui s'imposent. C'est pourquoi le Ministère de l'agriculture vient de créer, au sein de l'AEFCS, un service spécialisé en inventaire, dont la mission est d'actualiser les inventaires et de suivre l'évolution des ressources forestières du pays. Ce service devrait être doté en personnels qualifiés et en matériel et des cycles de formation continue devraient être prévus à l'intention de ses cadres.

*L'inventaire des sites d'intérêt biologique et écologique (SIBE):* grâce au projet "Protection des ressources naturelles" financé par la BAD, l'AEFCS vient de réaliser une étude sur la diversité biologique du pays dans la perspective de la mise en place d'une politique de conservation, de gestion, de valorisation à long terme des richesses naturelles et du développement socio-économique du pays.

Cette étude qui vient de faire l'état des lieux écologiques du pays a identifié 150 "SIBE". Situés dans tous les étages bioclimatiques méditerranéens, ces sites couvrent l'ensemble du Royaume et constituent un véritable échantillon biogéographique de la flore et de la faune des principaux écosystèmes du pays.

En outre, cette étude élabore un plan directeur des aires protégées et propose des modèles de plan de gestion pour cinq parcs nationaux.

*Les parcs et réserves naturelles:* les préoccupations du Royaume pour l'environnement sont anciennes. Dès 1934, la première loi sur la protection de la nature était promulguée et le premier parc créé à cette date était le Parc national du Toubkal. En 1950, était créé le Parc national du Tazekka.

L'intérêt du pays pour les zones humides remonte à 1978 avec la création de la réserve biologique de Merja Zerga. En 1980, quatre réserves biologiques relevant des zones humides d'importance internationale étaient inscrites sur la liste de la Convention de Ramsar.

*La recherche forestière:* le Maroc dispose d'un Centre national de la recherche forestière (CNRF) rattaché directement à l'AEFCS. Son programme de recherche rejoint les objectifs de la politique forestière du pays.

- Le CNRF agit de deux manières: (i) en apportant son appui technique aux services forestiers de terrain pour tous les problèmes qui lui sont soumis; et (ii) en développant une recherche finalisée sur des programmes tels que la sylviculture, l'amélioration génétique. Il partage, avec d'autres institutions de recherche, des sujets comme le sylvopastoralisme, l'érosion et la mise en valeur des bassins versants.

Il compte, au total, trente-quatre chercheurs permanents, sans compter l'apport des étudiants de 3ème cycle des universités et écoles ainsi que l'appui important susceptible d'être fourni par des équipes non forestières qui travaillent sur des sujets en relation avec la biologie des arbres et de l'écosystème forestier (biologie, pédologie, socio-économie, pastoralisme, etc.).

Une étude récente, réalisée dans le cadre de la restructuration de l'Administration des eaux et forêts, a estimé que les besoins en personnels chercheurs seraient à moyen terme de 100 chercheurs, et que la recherche devrait être assistée d'un comité consultatif et d'un comité d'orientation et de coordination.

*La formation:* la formation aux métiers des forêts couvre seulement deux niveaux de compétence: le niveau ingénieur, et le niveau technicien, couronnés par des diplômes délivrés par des écoles spécialisées dépendant du Ministère de l'agriculture.

- Les ingénieurs forestiers: sont formés à l'ENFI, école créée en 1968 avec le concours de la FAO. Ils reçoivent une formation technique adaptée aux réalités nationales complétée par des notions de gestion, puisque la plupart d'entre eux, pour ne pas dire la totalité, sont appelés à travailler pour le compte de l'Etat. La durée des études est de six ans après le baccalauréat. Le nombre d'élèves formés chaque année est de vingt-cinq. Les promotions comptent, outre des élèves marocains, quelques élèves étrangers (10 à 20 % de l'effectif).

- Les techniciens forestiers: cette formation est dispensée en 3 ans à l'Ecole royale forestière de Salé, où les élèves reçoivent un enseignement technique les préparant à des fonctions de surveillance du domaine, d'inventaire forestier, d'aménagement, d'équipement des forêts, de reboisement et de lutte contre l'érosion, etc.

Depuis la mise en place du "Projet forestier: seconde phase", et du projet "Protection de la nature", l'AEFCS a mis en oeuvre un programme de formation continue destiné à l'ensemble des personnels techniques de cette Administration. Les principaux thèmes retenus rejoignent les préoccupations de l'Administration: gestion intégrée du domaine, délimitation, aménagement des forêts, reboisement, gestion, informatique, etc.

**Protéger la nature et la forêt**

On n'insiste jamais assez sur l'importance du caractère patrimonial de la forêt. Cet écosystème représente un patrimoine vivant protecteur, économique, social et culturel. Il doit être protégé contre toute agression, d'où qu'elle vienne, et sa gestion doit prendre de plus en plus de précautions contre la tendance à le considérer comme une simple réserve foncière.

*La protection de la biodiversité*

Comme les forêts sont les milieux qui recèlent le plus de biodiversité, leur gestion et la conduite de leurs peuplements doivent être exécutées selon les principes sylvicoles qui intègrent les fonctions multiples de la forêt et tiennent compte de la nature des espèces et des milieux dans lesquels elles évoluent.

La politique nationale comprend pour le domaine forestier, des mesures permettant de protéger les espèces notamment la faune, et les écosystèmes.

- Le niveau de l'espèce:

La protection de la faune: très tôt, dès 1923, le législateur a pris des mesures pour la protection de la biodiversité des espèces. La législation de la chasse et les arrêtés pris pour son application, notamment l'arrêté du 3 novembre 1962, dressent la liste des espèces utiles et rares à protéger et instaurent les modalités de leur protection. Ils permettent pour une espèce donnée d'interdire les prélèvements, le transport, l'importation, l'exportation et la commercialisation des spécimens de cette espèce.

La protection de la flore: la législation forestière assure la protection de la flore, notamment des arbres, ce qui est insuffisant et reste bien loin de l'extension qu'ont pris les textes de la protection de la nature sur le plan international.

- Le niveau infraspécifique:

Les grandes lignes de la politique de la conservation des ressources génétiques forestières sont en cours de définition par un groupe de travail constitué à cet effet au sein du Ministère de l'agriculture et élargi à toutes les institutions scientifiques (IAV Hassan II, INRA, ENFI, AEFCS, etc.).

- Le niveau écosystème:

La législation forestière protège les espèces et les écosystèmes mais aucune mesure n'a été prise à ce jour pour tenir compte de ce paramètre dans les interventions forestières (aménagements, coupes, etc.).

*La lutte contre le feu de forêt*

Au cours des dix dernières années, quelque 150 à 200 feux de forêt ont détruit en moyenne 3 000 ha de forêt par an. Les zones les plus touchées sont les forêts des provinces du Nord (Rif) du pays, en raison du climat et de la densité des populations. Deux facteurs influent sur les feux de forêt: (i) la pluviométrie: les années pluvieuses sont des années à incendies; (ii) le parcours en forêt qui réduit les risques de feu en détruisant le tapis herbacé.

Pour ces deux raisons, (aridité du climat et surpâturage), les surfaces forestières qui brûlent chaque année restent modestes et sans comparaison avec les sinistres dûs au feu, que connaissent les autres pays méditerranéens.

Mais même réduites, les surfaces forestières brûlées constituent un désastre pour un pays à faible taux de boisement (7%). Pour cette raison, le Maroc dispose d'une stratégie qui arrête les mesures préventives et les mesures de lutte contre ce fléau.

*La lutte contre l'érosion hydrique et éolienne*

Le Maroc souffre de l'érosion: une érosion dans les montagnes et une érosion éolienne dans le sud et sur le littoral. Le Maroc disposera en l'an 2000 de 48 barrages dont 34 existent et 14 sont en projet. Ces infrastructures doivent être protégées comme doivent l'être les routes et les oasis menacées par le mouvement des sables.

Le Service de la défense et restauration des sols (DRS) au sein de l'AEFCS a été créé en 1949, avec pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de lutte contre l'érosion. En 1951 la loi sur la DRS est promulguée; elle a permis depuis sa publication la réalisation de 200 000 ha dont 96 000 ha sur terrains privés.

En 1969, le code des investissements agricoles amende la loi de 1951, introduit la notion de Produit intérieur net (PIN), et privilégie la subvention des travaux par rapport à l'intervention directe de l'Etat.

- Protection des bassins versants

Aujourd'hui les travaux dans les bassins versants se font selon cette formule: à tous les agriculteurs du bassin versant demandeurs, une subvention en nature est accordée. Depuis le début des années 1980, deux millions de plants fruitiers sont distribués annuellement, ce qui a permis de créer sur les flancs des montagnes du pays, un verger de plus de 150 000 ha.

Parallèlement, grâce au soutien du PNUD et de la FAO, le Maroc a entrepris, dès les années 1970, des études sur l'érosion qui l'ont conduit d'une évaluation générale du phénomène à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement des bassins versants.

Ce plan qui évalue les acquis et établit les priorités a été mis à profit pour finaliser avec la BIRD un projet pilote d'aménagement de trois bassins versants prioritaires. Basé sur la participation des populations, ce projet viendra renforcer une action similaire, entreprise à partir de 1993, avec le concours du PNUD et de la FAO, sur l'un des bassins versants de la Moulouya (M'Soun).

Au cours de cette dernière décennie, l'Administration a formé les hommes dans le domaine des bassins versants et a créé des structures, les Centres d'aménagement des bassins versants et des forêts, au nombre de huit, pour réaliser les études et suivre l'exécution des schémas-directeurs qu'ils élaborent.

- La fixation des dunes littorales et continentales

Sur le littoral atlantique, où les plages constituent la principale source de sable, un programme à long terme a permis de protéger 30 000 ha de dunes notamment dans le sud-ouest du pays (Essaouira, Agadir).

Pour les dunes des zones arides où le mouvement des sables cause des dommages aux terres de cultures, aux oasis, les programmes sont plus modestes mais leur efficacité est évidente. Ils ont porté sur 700 ha de dunes et ont permis de protéger vingt-deux villages (10 000 habitants), 8 500 ha de palmeraies et quelques dizaines de kilomètres de canaux d'irrigation.

*La lutte contre la désertification*

Dès le début des années 1980, un plan national de lutte contre la désertification identifie les zones sensibles et propose les méthodes de lutte contre le phénomène. L'amélioration du niveau de

vie des populations, la mise en oeuvre de projets visant la mobilisation de l'eau, l'augmentation des performances de l'agriculture, l'aménagement des parcours, et la protection des forêts constituent les principales actions préconisées pour lutter contre la désertification.

Rentrent aussi dans ce cadre, la réalisation d'un programme national d'irrigation, d'un plan national de reboisement, le lancement de plusieurs projets d'amélioration pastorale et la création de plusieurs parcs nationaux et réserves biologiques.

Sur le plan international, le Maroc a signé la convention sur la désertification, et participe avec l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS) au suivi de la désertification.

Sur le plan régional, le Maroc, au sein de l'Union du Maghreb arabe (UMA), oeuvre pour l'harmonisation des politiques et programmes de lutte contre la désertification.

*La lutte contre les insectes et les maladies cryptogamiques*

Les conditions écologiques difficiles (climat aride et sols fragiles) et la mutilation des arbres mettent l'écosystème forestier dans un état physiologique déficient qui le rend vulnérable aux différents agents pathogènes.

Les sécheresses périodiques que connaît le pays entraînent, pour leur part, des explosions spectaculaires de parasites, notamment de défoliateurs, chenilles processionnaires sur les pins et les cèdres, Lymantria dispar sur le chêne-liège, des xylophages tels que Phoracantha semi-punctata sur Eucalyptus et des attaques de champignons pathogènes tels que l'Hypoxylon sur le chêne-liège. Ces attaques affaiblissent les peuplements forestiers et accélèrent le dépérissement des forêts.

Pour faire face à ces attaques, le Service de la protection des végétaux dont la compétence s'étend à la protection des forêts, dispose d'une cellule centrale de lutte contre les insectes et maladies des forêts et, au niveau des régions forestières, d'unités d'intervention dirigées par des ingénieurs forestiers spécialisés en phytopathologie. Sur la base des informations reçues du réseau de correspondants constitué d'agents forestiers vivant en forêt, la cellule centrale diffuse les avertissements phytosanitaires et organise la lutte. Chaque année, des surfaces allant jusqu'à 100 000 ha sont traitées contre la chenille processionnaire et le Lymantria dispar. Les produits utilisés par épandage aérien sont en général biologiques à base de Bacillus thuringiensis. Contre les scolytides (coléoptères sous-corticaux) et les lépidoptères xylophages (Phorancantha) la lutte passe avant tout par l'exploitation, la vidange rapide des arbres atteints et par leur brûlage ou la carbonisation en veillant à détruire les sites potentiels de reproduction.

Les champignons pathogènes les plus dommageables à la production forestière sont les tramètes Pini ou "Mjej" du cèdre, et surtout l'Hypoxylon mediterraneum qui mine et détruit en quelques années le chêne-liège. Jusqu'à présent, aucun traitement n'a pu être utilisé efficacement contre ces parasites.

La politique dans le domaine de la protection des forêts fait appel à la coopération entre deux directions relevant du même Ministère: la Direction de la protection des végétaux, et l'Administration des eaux et forêts.

**Gérer la forêt et la développer de manière durable**

*L'aménagement des forêts*

L'objet de l'aménagement forestier est de planifier, dans le temps et dans l'espace, les actions devant assurer le rendement soutenu de la forêt, en ne prélevant que l'accroissement biologique des arbres sans perturber la répartition normale des classes d'âge. Les plans d'aménagement sont donc la base même de toute action de réhabilitation, de conservation et de développement durable des forêts.

Jusqu'à la veille de la mise en place du "Projet forestier: seconde phase" et du projet "Conservation des ressources naturelles", en 1990, les surfaces aménagées ne dépassaient pas 520 000 ha, soit 10% de la surface des forêts du pays et concernaient essentiellement les forêts de chêne-liège et de cèdre qui fournissent l'essentiel des recettes forestières aux communes.

Dans le cadre de ces deux projets, l'Administration a retenu un vaste programme d'aménagement et opté pour la simplification de l'approche méthodologique. 900 000 ha ont été retenus, intéressant aussi bien les forêts non dotées d'aménagement (700 000 ha) que les forêts dont l'aménagement est périmé (200 000 ha). Lorsqu'elles seront achevées, fin 1995, les surfaces aménagées atteindront 43% de la surface totale des forêts et couvriront la presque-totalité des forêts productives. Les 1,5 million d'hectares restant à aménager sont déjà programmés à raison de 200 000 ha par an, et devront être achevés en 2001/2002.

*Les reboisements*

Le Maroc dispose depuis 1970 d'un plan national de reboisement (PNR) qui dresse l'état des besoins du pays en bois, en espaces verts et en forêts de protection à l'horizon 2000 et propose des programmes d'intervention pour satisfaire ces besoins.

Ce plan à long terme a servi de base à l'action de l'Etat depuis sa promulgation et a permis au Maroc de planter jusqu'à ce jour, au rythme annuel de 18 000 à 20 000 ha/an, quelque 500 000 ha, aussi bien pour reconstituer les forêts (régénération assistée) que pour reverdir les zones dénudées situées hors forêt. La répartition de ces superficies par statut foncier est la suivante: le domaine forestier (76%), les terres collectives (17%), et les terrains privés (7%).

Les reboisements réalisés en domaine forestier et ceux exécutés sur terres collectives (93% du total), sont soumis au régime forestier et gérés directement par l'AEFCS. L'exécution des travaux (labours, potêts, entretien, etc.) est confiée à des entreprises de reboisement (une vingtaine), les plants sont fournis par l'Administration qui les produit dans ses 95 pépinières. Le taux de réussite exigé des entreprises, dix-sept mois après la mise en terre des plants, est de 80%. Au-dessous de ce seuil, les plantations sont reprises par l'entrepreneur et à sa charge en cas de malfaçon lui incombant, ou par l'Etat en cas de force majeure. Les taux de réussite et la qualité des plantations sont évalués annuellement par des équipes indépendantes qui font rapport directement au Directeur de l'AEFCS.

Passé l'âge juvénile, les plantations qui étaient à l'origine de 1 100 plants à l'ha (espacement 3m x 3m) ne sont plus, 6 à 7 ans plus tard, que 750 à 800 plants à l'ha (taux de réussite voisin de 70%). De ce fait, les surfaces couvertes d'arbres et en mesure de produire issues des 500 000 ha des reboisements initiaux, ne sont plus que 350 000 ha environ. Les principales causes de ces échecs sont le manque d'entretien, l'absence de sylviculture, les aléas climatiques (sécheresse), et les prélèvements opérés directement, par les populations, sous forme de bois et de parcours.

La première leçon à tirer de ces échecs est, d'une part, d'associer la population aux choix des lieux à planter et du type de reboisement à réaliser: quels types de plantations? forestières ou sylvopastorales? quelles essences utiliser? feuillues ou résineuses? quelles densités de plantation? etc. L'investissement doit répondre, avant tout, aux besoins de ceux qui vivent dans la forêt et à sa lisière.

En deuxième lieu, le reboisement étant une opération technique, celle-ci doit être entourée de toutes les garanties de réussite: choix des essences les mieux adaptées, entretiens des jeunes plants pendant les deux ou trois premières années de leur existence, sylviculture tout au long de la vie de l'arbre.

Le Service forestier commence à prendre en compte la dimension sociale des reboisements et essaie d'y remédier en impliquant davantage les populations dans le cadre du CNF et des CPF.

Sur le plan technique, il essaie de faire en sorte que d'ici à la fin de l'année 1995, tous les reboisements disposent de plans d'aménagement. Ceux-ci, une fois réalisés, indiqueront au gestionnaire de manière précise et à échéances déterminées, les opérations de sylviculture à entreprendre (entretien des plantations, dépressages, élagages, éclaircies, coupes secondaires, coupes définitives et protection phytosanitaire).

Les plantations hors forêt qui représentent quelque 24% de la surface plantée du pays, sont réalisées de deux manières:

- par l'Etat après convention passée entre le propriétaire et la Direction des eaux et forêts. Il s'agit de reboisements faits sur prêts consentis par le FNF sans intérêts et gérés par l'AEFCS, comme s'il s'agissait de boisements appartenant à l'Etat;

- par le propriétaire lui-même, l'Etat se contentant de distribuer à tout reboiseur, sous forme de subventions, les plants dont il a besoin pour planter sa propriété, créer des brise-vents ou des bosquets.

L'AEFCS distribue annuellement aux agriculteurs plus de 5 millions de plants forestiers représentant quelque 5 000 ha de plantations hors forêt.

Celles-ci sont gérées directement par leurs propriétaires. Il s'agit le plus souvent de plantations à base d'eucalyptus dont la conduite sylvicole ne soulève, en dehors du dépressage qu'il faut réaliser lorsque le taillis atteint l'âge de trois à quatre ans, aucune difficulté.

Les sylviculteurs privés, notamment ceux du Rharb, ont appris à conduire leurs plantations, et en tirent des bénéfices substantiels.

Enfin, il convient de signaler que l'AEFCS est en train d'actualiser le PNR et de l'adapter aux besoins des vingt prochaines années en plantations écologique, sociale et économique.

*La production forestière et le commerce du bois*

- Le Commerce intérieur des produits forestiers: c'est l'Administration des eaux et forêts qui organise la vente des produits forestiers provenant du domaine forestier et de tous les boisements soumis au régime forestier. La vente a lieu obligatoirement par adjudication publique (article 3 du titre II du Dahir du 10 octobre 1917) au chef-lieu de la province. Les arbres sont vendus généralement sur pied regroupés en lots et le liège sur dépôt après que l'Administration a procédé à sa récolte et à son empilage. Une seule vente par an est organisée à Rabat pour le liège.

L'adjudicataire exploite les lots qu'il a acquis et en retire les principaux assortiments demandés par les marchés qui sont libres à l'exception des bois destinés à la Cellulose du Maroc, avec qui le Ministère est lié par un contrat d'approvisionnement.

La production annuelle de bois rond oscille autour de 1 million de $m^3$, alors que le double de ce volume est consommé pendant la même période. Ceci signifie que la forêt marocaine ne couvre qu'une partie des besoins du pays en produits ligneux. Si, en effet, elle satisfait le marché intérieur en bois d'énergie et en liège, la forêt marocaine ne peut, en raison de la structure de ses peuplements et de leur composition, répondre à la totalité de la demande exprimée par les secteurs du bâtiment et de l'industrie que le pays doit satisfaire en important le bois d'oeuvre et d'industrie nécessaire à leur développement. La production du liège tourne autour de 150 000 stères.

Les chiffres de la production doivent être considérés, cependant, plus comme des ordres de grandeur que comme des chiffres réels, car l'AEFCS n'a pas encore adopté une méthodologie claire pour recueillir, traiter et publier les statistiques sur son activité, notamment sur la production de bois.

Les principaux assortiments produits par la forêt marocaine sont les bois de sciage (150 000 $m^3$ de cèdre et de pin), le bois à pâte d'eucalyptus (250 000 $m^3$), le bois de service et perches (200 000 $m^3$) et le bois de feu.

- Le bois de feu constitue la principale source énergétique. Il représentait, en 1994, 36 % du bilan énergétique du pays soit l'équivalent de 3,5 millions de tonnes équivalent pétrole. L'AEFCS ne détient de statistiques que pour les produits qu'elle commercialise directement et qui ressortent à 800 000 stères ou 530 000 $m^3$. C'est peu de chose par rapport aux 4 millions de mètres cubes que représente le potentiel productif des forêts marocaines, et surtout par rapport aux prélèvements directs opérés de manière illicite par les populations et qui s'élèvent, selon l'enquête réalisée par la Direction des eaux et forêts en 1988, à 12,5 millions de $m^3$. La consommation totale de bois de feu, y compris les résidus agricoles, s'élève selon cette enquête à 18 millions de $m^3$.

Le bois de feu est utilisé par les ménages pour la cuisson et le chauffage et par les artisans locaux, pressings, boulangeries, hammams, briquetteries, etc.

Avec les défrichements agricoles et le surpâturage, les prélèvements illégaux de bois de feu constituent une des contraintes majeures pour le développement durable des forêts du Royaume.

- L'exploitation forestière: quelque 500 petites entreprises d'exploitation forestières opèrent dans le secteur. C'est probablement, avec les scieries, le maillon le plus faible de la filière bois. Ces entreprises travaillent à petite échelle, emploient une main d'oeuvre non qualifiée, recrutée en fonction des besoins. Le matériel d'exploitation utilisé reste encore manuel: scies passe-partout, haches, etc. La scie à moteur commence à faire son apparition sur les chantiers d'abattage sans que la formation des ouvriers suive en matière d'affûtage, d'entretien du matériel et d'économie de matière première.

*Le commerce extérieur des produits forestiers*

* Les importations

Le commerce du bois est libre et le Maroc importe aussi bien pour satisfaire la demande intérieure que pour approvisionner en admission temporaire les industries qui, après tranformation, réexportent les bois importés après les avoir valorisés (pâte à papier, caisserie, ameublement).

La demande intérieure est satisfaite en complément de la production nationale par l'importation des principaux assortiments suivants:

- des sciages résineux qui occupent le premier poste des importations avec plus de 60% du total;
- du bois rond en grumes feuillues destinées à la fabrication de contre-plaqués (CTP), de panneaux dont une partie est réexportée (25 à 30%);
- des bois de mine et des poteaux téléphoniques résineux.

* Les exportations

Les principaux produits exportés sont la pâte à papier, le liège et quelques produits secondaires en bois. Le taux de couverture des importations par les exportations se situe selon les années entre 35 et 50%.

Les industries de première transformation: Les industries du bois et des articles en bois sont l'oeuvre de 259 établissements (4% des établissements industriels) qui emploient 12500 personnes (3% de l'effectif total).

Seule l'industrie de première transformation composée de scieries, d'usines à panneaux et de liège de l'usine de la cellulose du Maroc est traitée ici.

* Les scieries

Le Ministère de l'industrie n'a retenu dans son inventaire de 1994, que 25 scieries sur les 44 identifiées (plus de dix personnes ou chiffre d'affaires supérieur à 100 000 DH):

- trois travaillent le bois importé;
- toutes les autres, installées près des forêts, se partagent les 100 000 $m^3$ de cèdre et de pin que l'AEFCS leur vend annuellement.

Les premières travaillent toute l'année; les autres, quatre à sept mois.Ces dernières disposent de matériel vétuste et obtiennent des rendements faibles, inférieurs à 50%. Leur capacité modeste (1 000 à 3 000 $m^3$) liée à l'insuffisance de l'approvisionnement ne les incite pas à l'investissement.

* Les usines de panneaux de bois et de CTP

Il existe cinq entreprises fabriquant des panneaux de bois, toutes installées à Casablanca. Deux se partagent le marché intérieur, tandis que les trois autres travaillent pour l'exportation avec du bois importé en admission temporaire.

La consommation interne de panneaux de particules et de CTP connaît une progression de plus de 6% par an et suit la progression du programme de construction des maisons d'habitation (160 000 à 200 000 logements programmés d'ici à l'an 2000). Les panneaux CTP sont fabriqués à partir de bois importés (40 000 à 50 000 $m^3$). En revanche, les panneaux de particules utilisent dans leur fabrication les déchets de grumes importées (85 000 à 90 000 $m^3$) en mélange avec 30 000 à 40 000 $m^3$ de bois d'eucalyptus acheté sur le marché local.

* L'usine de pâte à papier

Installée en lisière de la forêt de la Maâmora et des plantations d'eucalyptus du Rharb, cette usine d'une capacité de 100 000 tonnes de pâte à papier fibres courtes était, jusqu'en 1987,

approvisionnée à partir des eucalyptus de la région. Depuis cette date, 50% de son approvisionnement sont assurés par des importations en admission temporaire de bois d'eucalyptus. L'usine emploie plus de 500 ouvriers sans compter ceux qui travaillent en forêt, dans l'exploitation forestière (1 000). Elle exporte 80% de sa production.

* L'industrie du liège

Dix sociétés travaillent le liège au Maroc et fabriquent des bouchons, des panneaux pour l'isolation et la décoration, et des ouvrages divers. Une partie de la production nationale est exportée sous forme de produits finis vers les pays de l'Union Européenne. Mais il arrive, surtout depuis les accords du GATT, que le liège soit exporté à l'état brut.

*Le développement participatif*

* L'utilisation des terres

La forêt est, de par la loi musulmane, propriété de l'Etat sur laquelle les riverains peuvent exercer des droits d'usage. Le Dahir du 10 octobre 1917 qui constitue le code forestier marocain a consacré ce principe et reconnu aux tribus, fractions de tribus et aux transhumants habituels, les droits d'usage traditionnels qui comprennent le pâturage et le ramassage des produits forestiers pour leur usage personnel et dans les limites de la possibilité de la forêt. Les produits provenant de l'exercice des droits d'usage ne peuvent donner lieu à commerce.

Sauf pour les cas des forêts d'arganier, pour lesquelles le droit de labour sous forêt est reconnu aux riverains, la pratique de l'agriculture en forêt domaniale est prohibée. Toutefois, le législateur tolère que les vides labourables, identifiés au moment de la délimitation des forêts, puissent être cultivés par les usagers moyennant paiement d'une redevance.

Avec l'augmentation de la population, la déforestation crée de nouveaux vides et prend une telle ampleur que, dans certaines régions, la pérennité de la forêt est menacée.

Pour promouvoir l'investissement privé en forêt, un projet de loi en cours d'étude prévoit que des conventions à charge de reboisement puissent être passées avec des promoteurs privés. Au terme de ces conventions, l'Etat donne en location de longue durée, des terrains relevant du domaine forestier, à charge pour le promoteur de les valoriser par des reboisements. Un premier contrat de ce type vient d'être passé avec la C.D.M., ce qui va lui permettre d'assurer une partie de son approvisionnement à partir des reboisements qu'elle aura elle-même créés sur terrain relevant du domaine forestier.

* La participation communautaire

Le Dahir du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière a, comme nous l'avons vu, créé deux organes nouveaux, le CNF et les CPF et a donné des pouvoirs en matière forestière, aux Conseils communaux.

Le CNF: Ce conseil à caractère éminemment politique, aide à la définition de la politique de l'Etat en matière forestière.

Depuis sa création en 1976, il se penche une fois par an en session ordinaire, sur les problèmes qui lui sont soumis par son secrétariat, l'AEFCS. A son actif, les progrès accomplis par les services forestiers depuis 1987 dans le domaine de la délimitation des forêts: (100 000 ha/an

aujourd'hui au lieu de 20 000 ha avant 1987), la restructuration de la Direction des eaux et forêts, le projet de révision et de la législation forestière, etc.

Ce conseil peut, grâce aux commissions permanentes qu'il nomme, faire avancer les problèmes et trouver les solutions que posent la mise en valeur des forêts, l'exploitation des vides labourables, l'intégration des populations à l'économie forestière, etc. Il suffit que le secrétariat identifie et pose le problème au CNF pour qu'une commission soit désignée avec mission d'étudier et de proposer au CNF les solutions appropriées.

Cet instrument, peu utilisé jusqu'ici, gagnerait à être davantage mis en oeuvre et réactivé.

Le CPF: Ce conseil suit l'activité des services forestiers et aide à l'organisation des populations pour le développement du secteur. A son actif, la création des coopératives forestières dans les principales forêts du Royaume, la mobilisation des populations et leur sensibilisation aux problèmes de l'arbre et de la forêt (journées de reboisement, journées de la protection de la forêt, investissement en forêt par les CR etc.).

Le CNF et les CPF constituent les instruments, aujourd'hui, indispensables, à la conduite des affaires de la forêt. C'est au Secrétariat du CNF et aux services provinciaux des forêts qu'il appartient de trouver les voies pour les mobiliser et leur faire jouer leur véritable rôle.

Le Dahir de 1976 qui reste le cadre général de la collaboration entre l'Etat et les représentants des populations est complété par des conventions de partenariat à moyen terme, sur des programmes précis avec partage des responsabilités entre l'Etat et la Commune.

* Le développement institutionnel

Depuis l'indépendance du pays, la Direction des eaux et forêts est chargée, au sein du MAMVA, d'orienter et d'organiser les productions forestières et de promouvoir toute action visant le développement durable des forêts.

Cette Direction vient d'être restructurée. Elle est érigée en Administration des eaux et forêts et de la conservation des sols (AEFCS) et regroupe: la Direction de la conservation des ressources forestières, la Direction du développement forestier, le Centre national de la recherche forestière.

L'AEFCS est représentée au niveau de chaque grande région forestière, au nombre de neuf, par des directions régionales et, au niveau de chaque province, par des arrondissements qui relèvent des directions régionales. Au niveau du terrain, l'arrondissement dispose de centres de développement forestiers.

Le directeur régional est chargé de la mise en oeuvre de la politique forestière, pendant qu'au niveau provincial et local, les chefs d'arrondissements et les chefs des centres de développement forestier concourrent à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique nationale déclinée au niveau provincial et local.

* La vulgarisation

La vulgarisation n'a commencé à retenir l'attention du secteur que très récemment, au début des années 90.

Le "Projet forestier: seconde phase" a permis de renforcer les liens entre l'AEFCS et la DERD chargée de la vulgarisation au sein du MAMVA, et d'intégrer les programmes de vulgarisation

forestière dans la stratégie globale du Ministère dans ce domaine. Cette stratégie prévoit la création d'une structure-ressource, au sein de la cellule de suivi-évaluation de l'AEFCS.

D'autres structures de vulgarisation sont en train de se mettre en place dans le cadre de conventions de coopération entre l'AEFCS et des ONG. C'est ainsi qu'en 1993 par convention, une ONG s'est organisée pour informer et initier le public aux problèmes de la protection d'un site protégé. Le centre d'accueil créé sur ce site, reçoit annuellement 7 000 à 8 000 visiteurs dont plus de 50% de scolaires.

* Les facteurs défavorables au développement

Les principaux facteurs nationaux qui gênent le développement d'une politique forestière rationnelle sont:

- les aléas climatiques;
- la pression accrue des populations et la timide participation de ces dernières;
- le retard enregistré dans la délimitation des forêts;
- le manque de plans d'aménagement pour toutes les forêts;
- la formation;
- la fiscalité sur les bois importés;
- la loi forestière;
- l'insuffisance des crédits;
- la faiblesse de l'encadrement forestier.

S'il est impossible de modifier les conditions climatiques, il est tout à fait à la portée du secteur d'apporter une réponse positive aux autres questions:

- S'agissant de la participation des populations qui est une condition sine qua non de réussite, le dialogue s'est jusqu'ici limité aux CR; les usagers n'ont été approchés que de manière timide pour créer des coopératives d'exploitation forestière. Il faut aller plus loin et les intégrer davantage dans le processus de développement, de manière à les faire bénéficier du fruit de la production forestière au même titre que l'Etat ou les CR.

- La délimitation est un processus difficile et lent qu'il faut expliquer aux populations. C'est le manque de dialogue ainsi que l'utilisation de matériel topographique désuet qui sont responsables du retard mis pour son exécution.

- La faiblesse de la production nationale tient aussi bien à la prudence des services face aux prélèvements illicites qu'au manque de plans d'aménagement; car tout au long de ces dernières décennies les politiques qui ont davantage favorisé les reboisements par rapport aux forêts naturelles n'ont pas permis d'accélérer le rythme des aménagements.

- La formation des hommes: la capacité de l'AEFCS en matière d'études, de planification, reste limitée; il faut la renforcer, comme il faut créer des écoles professionnelles spécialisées dans la formation de sylviculteurs, de bûcherons, de conducteurs de scieries, etc., pour améliorer le secteur de l'aval (exploitation forestière, scieries, etc.).

- Insuffisance du budget: les crédits ouverts au secteur forestier n'ont pas cessé de baisser depuis la mise en place du PAS; il faut donc chercher à financer le secteur par d'autres voies: les collectivités locales, le secteur privé et la coopération internationale devraient être davantage sollicités, et des réformes dans ce sens doivent être entreprises.

- La faiblesse de l'encadrement du secteur: Le niveau de l'encadrement faible, de l'ordre de 100 000 ha pour les centres de développement forestier, 50 000 ha pour un district et 15 000 ha pour un triage doit être revu. Ces chiffres doivent être ramenés à des normes compatibles avec la capacité d'encadrement des personnels de terrain.

- Le commerce extérieur: voir "Commerce".

- La loi forestière: voir "Législation".

* L'influence des agences d'aide

La coopération internationale, à travers les agences d'aide, s'est intéressée tardivement à l'environnement. Avant les années 80, seuls le PNUD, la FAO, et les pays amis, prenaient part aux projets forestiers en finançant quelques programmes. Depuis la mise en place du PAS, le secteur forestier est financé à hauteur de 60% de son budget par la Banque Mondiale et la Banque africaine de developpement (BAD) en appui à ce programme.

Cette coopération correspond à un besoin. Elle permet de financer le secteur et de rationaliser les actions et les politiques tout en permettant aux personnels forestiers d'entrer en contact avec d'autres projets réalisés par la foresterie internationale. Grâce au programme de formation mis en oeuvre et aux passages de consultants au Maroc, bien des difficultés techniques sont aplanies souvent à des rythmes plus rapides que ceux qu'elles auraient connus si cette ouverture apportée par la coopération internationale n'existait pas.

Outre l'apport direct aux programmes, la coopération internationale influence de plus en plus les politiques en mettant l'accent sur certains thèmes-clés, tels que la place de la femme dans le développement durable, la participation des populations, ou la protection de l'environnement.

*LES POLITIQUES DES AUTRES SECTEURS*

**La démographie et la pression démographique**

La démographie est habituellement invoquée comme un facteur de dégradation de la forêt, à la fois par la densité et par la pression que les populations exercent sur le milieu. Depuis le début du siècle, cette population n'a cessé de croître, souvent avec des rythmes élevés, frôlant 3% pour la période 1960-1971.

Au dernier recensement (1994), le Maroc a franchi le seuil de 26 millions d'habitants, presque également partagés entre la ville et la campagne (12,6 millions ou 48,5 % de la population totale pour le monde rural). Ces chiffres globaux ne reflètent cependant que partiellement la situation exacte des provinces forestières qui restent pour la plupart rurales. Deux exemples, celui d'Azilal dans le Haut-Atlas et celui de Chefchaouen dans le Rif, donnent une image de cette situation: 91 % de la population de Chefchaouen vit à la campagne contre 88 % pour Azilal. Si l'on exprime la pression démographique par la densité des populations par ha cultivé ou l'inverse, la surface cultivée par habitant, cela donne le résultat suivant:

| | CHEFCHAOUEN | AZILAL |
|---|---|---|
| Densité/habitant/km² | 373 | 229 |
| Ha cultivé/habitant | 0,27 | 0,36 |

Cette pression démographique s'exprime aussi par la déforestation. Si l'on compare les surfaces agricoles utiles de ces deux provinces entre 1979/1980 et la campagne agricole 1993/1994, on s'aperçoit qu'Azilal a gagné 10 000 ha sur la forêt et Chefchaouen 35 000 ha au rythme annuel respectif de 670 ha et 2 300 ha par an.

La politique de planning familial adoptée tardivement par le pays, vise plus l'espacement des naissances, la santé de la mère et de l'enfant, qu'une véritable réduction de la natalité. Dans les faits, les chiffres du dernier recensement montrent que des progrès significatifs ont été enregistrés. Le taux d'accroissement de la population a régressé (2,7 en 1982; 2,1 en 1994) et le nombre d'enfants par mère (taux de fertilité) a connu une chute remarquable (7 en 1981; 4,9 seulement en 1994, en milieu rural).

Avec la création du Ministère de la population, en mars 1995, le Maroc est entré résolument dans l'ère de la maîtrise de la démographie.

**Droit de propriété et utilisation des terres**

Les structures foncières du Maroc sont caractérisées par l'existence de plusieurs statuts fonciers, différents les uns des autres, par leur historique, la législation qui les régit et les conséquences qu'ils ont sur la mise en valeur agricole.

Six statuts fonciers cohabitent: le Melk, les terres collectives, le guich, le Habous, les terres domaniales et les forêts.

*Les terres Melk:* (74% de la surface agricole utile (SAU)) sont des terres appartenant en toute propriété à des personnes physiques ou plus rarement à des personnes morales.

*Les terres collectives:* (14% de la SAU) sont des terres appartenant à des collectivités ethniques qui les répartissent en jouissance, entre les chefs de foyers, membres de ces collectivités (10 millions d'ha dont 9 millions de terres de parcours). Les terres de culture sont de petite taille, morcelées et très mal valorisées, et les parcours sont dégradés par la surcharge.

*Les terres guich:* (4,4% de la SAU) sont des terres appartenant à l'Etat, qui les a données en jouissance à certaines tribus, en récompense de services militaires rendus à l'Etat. Leur mise en valeur pose les mêmes problèmes que pour les terres collectives.

*Les terres Habous:* (1,2% de la SAU) sont des biens religieux. Elles occupent 83 000 ha, sont morcelées et exploitées en location de courte durée, ce qui constitue une entrave majeure à leur mise en valeur.

*Les terres domaniales:* elles sont constituées par les lots de colonisation que l'Etat a récupérés au lendemain de l'indépendance. Une grande partie des terres de ce domaine ne contribue pas efficacement à la production agricole.

De ces cinq statuts fonciers, celui qui se prête le mieux au développement agricole est le Melk. Il connaît des contraintes à cause de sa petite taille et de son morcellement. Pour lever ce handicap, le Parlement vient d'adopter une loi limitant le morcellement.

Les terrains collectifs font actuellement l'objet d'une réflexion; un colloque national doit se pencher sur ce problème et proposer les solutions à la tutelle, d'ici à la fin de l'année 1995.

Les terrains habous mettront plus de temps à être réformés, en raison de leur spécificité. Toutefois le Ministère des habous, conscient du problème, est en train de prospecter plusieurs voies susceptibles de rendre leur exploitation plus performante.

Les terrains domaniaux font de plus en plus l'objet de location de longue durée, de distribution dans le cadre de la réforme agraire, ou d'affectation à des missions stratégiques de recherche ou de production de semences sélectionnées.

C'est de la solution apportée à ce problème, et des progrès techniques que dépendra le développement agricole; de ce dernier dépend la protection de la forêt.

*Les forêts:* voir "Utilisation des terres".

**L'agriculture**

L'espace rural national, constitué de 71 millions d'ha, se présente comme suit:

9,2 millions d'ha de surface agricole utile (SAU)
5,8 millions d'ha de forêt
3,2 millions d'ha de nappes alfatières
21 millions d'ha de terres de parcours
31 millions d'ha de terres incultes, de villes, villages, routes, etc.

En évolution constante, cet espace subit en permanence des modifications dans ses paysages et dans ses vocations. Les études permanentes du MAMVA sur l'évaluation de la SAU du pays montrent que globalement, depuis le début du siècle, celle-ci n'a pas cessé d'augmenter. Entre la campagne agricole 1973/74 et la campagne 1993/94, elle est passée de 7,2 millions d'ha à 9,2 millions d'ha gagnant 20 millions d'ha en 20 ans, ou 100 000 ha/an. A ce rythme, la SAU doublerait tous les 5 ans. Une fraction importante de l'accroissement provient, on s'en doute, du domaine forestier, là où la délimitation n'est pas encore achevée. Elle provient aussi des terrains de parcours et des nappes alfatières pour les mêmes raisons.

**L'élevage**

Ce secteur participe pour 30% au PIB agricole du pays et intéresse l'immense majorité des agriculteurs. Le mode d'élevage le plus répandu est le parcours extensif pratiqué traditionnellement sur les terres collectives, sur les terrains vagues et sans maître et en forêt. Tandis que les effectifs ovins et bovins connaissent une progression constante, les terres de parcours sont converties en terrains de culture et les forêts en parcours permanents fréquentés par des effectifs de plus en plus nombreux. Les périodes de sécheresse qui se sont succédées au rythme de deux à quatre ans, ces dernières décennies, ont accentué cette pression sur l'écosystème forestier.

Malgré les efforts entrepris dans le domaine de l'intensification de la production animale, la Direction de l'élevage n'a pas encore réussi à renverser la tendance en faveur de l'élevage à la ferme. En outre, la politique menée par la Caisse nationale de crédit agricole a favorisé l'octroi de crédits aux éleveurs, même à ceux qui ne possèdent pas de terre, pour l'acquisition de bétail. Le parcours en forêt est sans nul doute un des plus graves problèmes de la forêt marocaine.

En matière énergétique, le Maroc est dépendant de l'extérieur pour plus de 90% de ses besoins, et sa consommation en énergie commerciale a été, en 1994, de 8 millions de tonnes

équivalent pétrole (TEP) auxquels s'ajoutent 3,5 millions de TEP provenant de la biomasse ou 43% du total des importations. La participation de la forêt au bilan énergétique du pays est loin d'être négligeable; elle représente l'équivalent de ce que consomme, en énergie, l'ensemble de l'industrie installée dans le pays. Ces prélèvements représentent quatre fois la possibilité de la forêt.

La consommation d'énergie per capita est faible (0,3 TEP/an), et le monde rural bien que représentant 50% de la population est, jusqu'ici, mal approvisionné en énergie commerciale.

Malgré les efforts soutenus, le taux d'électrification rurale reste faible (25%), l'approvisionnement en d'autres sources d'énergie insuffisant, et les réalisations en deçà des ambitions affichées.

Pour faire face à cette situation, le Maroc met actuellement en oeuvre un programme basé sur la diversification de l'approvisionnement et sur la mobilisation des ressources locales pour l'électrification décentralisée, le gaz butane et les énergies renouvelables.

Un comité de suivi, regroupant le Ministère de l'intérieur et le Ministère de l'énergie et des mines suit ce programme. Le MAMVA, à travers l'AEFCS, devrait s'y joindre pour orienter les priorités et arrêter les choix des villages à électrifier.

Les infrastructures

*L'urbanisation:* ces dernières décennies ont été marquées par un exode rural important. Cet afflux de migrants ruraux vers la ville nécessite la construction de maisons d'habitation, d'hôpitaux, de mosquées, qui augmentent dans certaines régions la pression sur les forêts. Des villes comme Kénitra ou Agadir, installées en lisière de forêt, ont vu leurs populations urbaines croître entre 1982 et 1994 de manière considérable. Elles ont augmenté de 70% pour Kénitra et doublé pour Agadir, alors que la population rurale a, pendant le même temps, stagné (Agadir) et augmenté de 50% pour Kénitra.

*Le développement du tourisme:* l'afflux de touristes vers le littoral marocain est une autre source de déforestation et une menace pour le domaine forestier. Des golfs et des complexes hôteliers s'installent de plus en plus en domaine forestier. Les procédures retenues par la législation en vigueur pour ces deux types d'infrastructures sont la distraction du domaine forestier ou l'échange. La procédure, longue et compliquée, n'empêche pas la distraction annuelle d'un millier d'ha de forêt.

*Les routes et les autres infrastructures:* la forêt est souvent sollicitée pour la construction de routes, de conduites d'eau, de lignes de transport d'énergie, de carrières, etc. Ces infrastructures entraînent des déboisements irréversibles importants qui enlaidissent le paysage tout en portant souvent atteinte au bon fonctionnement de l'écosystème forestier.

Lorsqu'elles traversent les forêts, ces infrastructures font l'objet de procédures réglementaires, et la distraction n'est de plus en plus prononcée qu'après étude d'impact.

Pour la construction des routes et des barrages, un comité de coordination permanent comprenant les différents responsables du Ministère de l'agriculture et du Ministère des travaux publics vient d'être mis en place et se réunit périodiquement pour étudier ces problèmes.

Pour les autres infrastructures, il n'existe actuellement aucun mécanisme de coordination; il faudrait soit le créer, soit s'appuyer sur les commissions permanentes du CNF, prévues par le Dahir de 1976.

**Le commerce**

Pour couvrir ses besoins, le Maroc importe plus de bois qu'il n'en produit. Or l'analyse de la fiscalité appliquée aux bois importés montre que les taux de protection pratiqués, non seulement renchérissent les bois importés mais incitent et encouragent l'exploitation illicite des bois locaux. Les droits et taxes d'importation restent encore élevés malgré la baisse de 2,5% qu'ils ont subie en janvier 1994. Une nouvelle révision de la fiscalité doit intervenir si l'on veut que la politique commerciale participe à la protection de la forêt sans pénaliser les consommateurs.

**Le programme d'ajustements structurels**

Le programme d'ajustements structurels du Maroc a démarré avec la crise financière de 1983 (baisse des prix du phosphate, chocs pétroliers, service de la dette, etc.). Le programme, qui consistait en l'application de mesures de stabilisation du front fiscal et monétaire accompagné de mesures d'ajustements structurels dans les différents secteurs économiques, y compris l'agriculture, s'est achevé en 1993.

Le programme d'ajustements structurels pour l'agriculture (PASA) prévoyait, entre autres actions, l'appui à l'agriculture dans les domaines de la vulgarisation, de la recherche, de l'élevage, et le renforcement des capacités institutionnelles en matière d'analyse des politiques et de suivi sectoriel.

Dans le domaine de la gestion des forêts, le PASA visait la protection des forêts naturelles, l'amélioration du rythme de leur régénération, la réalisation de l'inventaire forestier et des plans de gestion des forêts et la poursuite des programmes de reboisement avec la mise en place d'un mécanisme de financement. C'est dans ce cadre qu'une taxe de 6% sur les bois importés était instituée en 1985 et versée au FNF pour être utilisée dans la régénération des forêts naturelles et des plantations artificielles.

Sur le plan des investissements, avec une moyenne de 200 millions de dirhams/an, le budget de la DEFCS, représente 8 à 11% du budget du MAMVA et connaît, depuis le début des années 1980, une tendance à la baisse du fait de la réduction des investissements dans les secteurs relevant de l'autorité de l'Etat.

Les communes rurales à qui sont affectés les revenus provenant des forêts n'ont pas pris la relève de l'Etat, ce qui a pénalisé le secteur tout au long des années 80. La situation n'a pas changé depuis.

*LES RÉPONSES DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE AUX QUESTIONS-CLÉS DU DÉVELOPPEMENT*

Les principales contraintes ayant entravé le développement forestier durant ces dix dernières années sont:

1. les problèmes institutionnels et de ressources humaines,
2. les problèmes liés à la protection des forêts,
3. les problèmes liés à l'indisponibilité de données de base.

**Les problèmes institutionnels**

*Les structures de l'Administration:*

Du diagnostic de l'étude sur la restructuration de la Direction des eaux et forêts réalisée en 1992 avec l'appui de la FAO, il ressort que:

- cette administration, centralisée à l'excès, laissait peu d'initiatives à ses services extérieurs;
- la politique affichée était très ambitieuse pour les moyens humains et matériels de cette administration;
- attributions à tous les niveaux hiérarchiques étaient marquées par un flou.

Il fallait réagir, ce que fit le Département en optant pour une nouvelle structure: au niveau central, une administration avec deux directions remplace l'ancienne DEFCS et déconcentre tous ses pouvoirs et moyens sur les Directions régionales que l'on crée pour cette raison, et pour encadrer les services provinciaux. Au niveau du terrain, on raccourcit la chaîne, et on renforce les centres de développement forestier pour mieux marquer la présence du gestionnaire en forêt.

Parallèlement, les personnels forestiers sont dotés d'un nouveau statut, leurs attributions sont clairement définies et des programmes de formation continue sont mis en oeuvre à leur intention.

Les politiques, quant à elles, sont infléchies pour privilégier les forêts naturelles, leur protection, leur restauration et leur rajeunissement.

*Le faible niveau de l'encadrement forestier*: voir dans "Les facteurs défavorables au développement" le point "La faiblesse de l'encadrement du secteur".

*La législation:* se reporter à la section "Les principaux instruments de la politique forestière".

**Les problèmes de protection des forêts**:

*L'extension de l'agriculture:* la déforestation incontrôlée est imposée souvent par les nécessités à une population pauvre, en croissance et à l'étroit, dans un espace devenu insuffisamment productif pour répondre à ses besoins.

Les besoins alimentaires, les cultures de rentes, mais aussi le souci de disposer de maisons d'habitation, poussent les ménages à s'approprier en les défrichant de pans entiers de forêts. Les surfaces converties ainsi à l'agriculture ne sont pas connues avec certitude. C'est pourquoi, le suivi du recul forestier doit constituer une des priorités du service forestier.

Les zones qui connaissent les déboisements les plus préjudiciables à la forêt se situent dans les régions dont les pressions démographiques sont les plus fortes. Ce sont le Rif, dans le Nord du pays, et le Haut-Atlas, là où les forêts ne sont pas délimitées.

*Les besoins énergétiques:* les besoins en bois de feu tiennent, quant à eux, à l'accès libre des usagers et à la gratuité des produits qui leur sont reconnus par les droits d'usage, au premier rang desquels le bois de feu. Ils tiennent aussi au peu de place qu'occupe l'arbre dans l'exploitation agricole. L'arbre qui gêne, ou qui sert de dortoir aux moineaux, est rejeté par l'exploitant agricole. Enfin l'augmentation de la demande de bois de feu, tient aux prix modiques du bois par rapport aux

autres énergies (gaz, gazole, etc.). Les prélèvements de bois énergie dépassent de quatre fois la possibilité des forêts nationales, qu'ils menacent dans leur existence même et leur pérennité.

*Le parcours en forêt:* c'est le plus important droit d'usage reconnu aux populations et celui dont l'influence sur l'évolution des peuplements forestiers et sur les politiques est le plus marqué. La législation le réglemente mais elle n'est que très partiellement appliquée en raison du poids des traditions et sans doute aussi des difficultés qu'il y a à concilier les intérêts aussi contradictoires que ceux des pasteurs avec ceux de la Nation, pour qui la forêt est aussi utile aux usagers qu'indispensable à l'équilibre écologique général du pays.

La présence d'un innombrable troupeau en forêt, pendant six à neuf mois et plus, dans certaines régions, cause des dégâts au sol, au tapis herbacé, aux arbres et compromet la gestion viable de la forêt.

Pour satisfaire les besoins en développement des populations riveraines de la forêt, les approches suivantes ont été adoptées:

- à l'initiative de l'Administration des eaux et forêts et de la conservation des sols, des conventions liant l'Etat et les CR et créant des petits projets intégrés dans les zones forestières sont en train de se mettre en place avec la participation des populations. Les CR investissent une partie des ressources qu'elles tirent des forêts, et chacune des directions du Ministère (DPV, DE, AGR, etc.) une partie de son budget. Les programmes de délimitation sont accélérés et des chantiers de travaux sont ouverts en forêt pour créer des emplois en milieu rural et distribuer des salaires;

- pour le bois de feu le programme suivant est retenu:

  * plantation près des centres de consommation;
  * plantation d'arbres dans les propriétés agricoles: haies brise-vents, bosquets (5 millions d'arbres sont distribués dans ce cadre);
  * amélioration des techniques de combustion (foyers améliorés par le CNRF et le CDER);
  * études des voies et moyens d'améliorer les bilans énergétiques des fours, hammam, pressing;
  * coopération avec le Ministère de l'énergie dans son programme d'électrification rural;
  * création de coopératives forestières pour approvisionner en bois de feu les centres ruraux voisins des forêts;

- pour l'élevage: des programmes d'aménagement sylvo-pastoraux ont été adoptés pour plusieurs forêts et des essais d'organisation des populations tentés avec plusieurs communes sans beaucoup de succès. Ce problème doit trouver sa solution plus avec les éleveurs eux-mêmes qu'avec les CR.

*Les infrastructures:* quels que soient ses rôles et ses enjeux économique, écologique et social, la forêt ne peut être un frein au développement. Elle doit au contraire le favoriser et l'accompagner chaque fois qu'il s'agit d'infrastructures de base, d'urbanisation, de construction de voies de transport, etc.

Dans ce cas, la seule mesure à prendre est d'accompagner tout changement d'affectation du domaine forestier soit de compensation pécuniaire, soit d'échange. C'est la voie qui est aujourd'hui suivie et qui doit être consacrée par la loi.

Les indisponibilités de données fiables

La gestion à long terme des forêts manque de données fiables pour planifier, évaluer les programmes et les réalisations. Il n'existe à ce jour aucune banque de données complète sur le secteur qui puisse fournir les informations sur la couverture forestière, l'occupation des sols, la disponibilité des terres à reboiser, les ressources forestières et génétiques, l'ampleur de la déforestation, le commerce des produits forestiers et, d'une manière générale, sur l'économie du secteur.

L'AEFCS est consciente de cette lacune, et elle s'efforce de la combler. Le service de suivi-évaluation récemment créé devrait progressivement se doter de banques de données nécessaires à une bonne gestion.

Quelles perspectives pour le secteur forestier pour les années 2000 ?

En l'an 2000, la population totale du Maroc sera de 29,5 millions d'habitants dont 13,6 millions ou 46% du total vivront à la campagne.

En l'an 2020, la population rurale sera de 15 millions d'habitants ou 39% du total (12,6 millions seulement ou 48,5% du total aujourd'hui).

Dans les 20 à 25 années à venir, ce qui n'est pas un délai très éloigné au regard du rythme biologique de la forêt et de celui du taux d'accroissement de l'économie générale du pays, les autres secteurs ne seront en mesure d'absorber qu'une partie de la population active. De ce fait, l'écosystème forestier continuerait à connaître une pression de la part des populations, si rien n'était fait.C'est pourquoi le secteur forestier avec l'appui des autres secteurs, s'inspirant de l'Action 21 et des Principes forestiers de la CNUED, compte mettre en oeuvre un programme d'action en mesure de contenir les agressions qui affectent aujourd'hui toutes les forêts du Royaume. S'il réussit, des progrès substantiels seront réalisés d'ici les années 2010, dans de nombreux domaines et dans toutes les branches d'activité.

Dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage, les progrès techniques conjugués avec ceux accomplis dans le règlement des problèmes fonciers (exiguïté, morcellement, statuts juridiques, etc.) devraient permettre d'augmenter les performances du secteur, d'améliorer les revenus des agriculteurs et de favoriser l'élevage à la ferme, tout en participant, grâce aux plantations d'arbres à croissance rapide réalisées chez l'agriculteur, à l'approvisionnement du monde rural en bois énergie.

Dans le domaine énergétique, l'électrification rurale qui serait achevée en 2010 constituerait avec le rapprochement des centres d'emplissage de GPL des forêts, un facteur supplémentaire de protection de l'écosystème forestier.

Dans le secteur forestier, la délimitation serait achevée et toutes les forêts disposeraient dès le début du siècle prochain d'un plan d'aménagement. La participation des usagers et le développement du partenariat entre les CR et l'AEFCS sauraient créer l'environnement propice à une coopération fructueuse entre tous les partenaires dont bénéficieraient la gestion des parcours et la maîtrise de la déforestation.

Ces projections réalistes et à la portée du pays ne pourraient cependant, pour le secteur forestier, devenir une réalité que si des moyens financiers suffisants étaient mis à sa disposition pour lui permettre de réaliser ces programmes et renforcer d'ici à l'an 2000, ses capacités de planification, de suivi des politiques, ouvrir ses portes à d'autres profils de formation (économistes, sociologues, etc.) et mettre rapidement en oeuvre les structures déconcentrées et décentralisées capables de dialoguer avec les différents partenaires.

## *MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES FORESTIÈRES*

### Evaluation des résultats et des impacts de la politique

La forêt a été relativement mieux conservée que celles des pays soumis aux mêmes conditions climatiques et socio-culturelles que le Maroc, et ce, malgré la pression accrue de la démographie.

Avec 5 millions d'ha, la forêt marocaine représente,le plus important massif forestier de la rive sud de la Méditerranée. En outre, la politique mise en poser d'un réseau de pistes et de maisons forestières satisfaisant, etc.

### Les principaux instruments de la politique forestière

#### La législation

La législation forestière se compose de vingt-quatre textes législatifs et règlementaires, coordonnés autour d'une loi principale: le Dahir du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts. Ce Dahir constitue, avec le Dahir du 20 septembre 1976, les fondements juridiques de la politique forestière.

Le Dahir du 10 octobre décrète que la forêt appartient à l'Etat, instaure le régime forestier, reconnaît les droits d'usage aux populations et règlemente toutes les interventions en forêt, exploitation, ventes, droits d'usage, etc. Selon ce Dahir, le domaine forestier est administré par le Ministre de l'agriculture, la police et la gestion en sont exercées par le Service forestier.

Conçu pour assurer la conservation des forêts dans le contexte démographique du début du siècle, le Dahir du 10 octobre 1917 doit être actualisé dans ses dispositions les moins bien adaptées aux changements intervenus depuis sa promulgation. Les amendements porteront plus sur la forme que sur le fond. Car, dans son ensemble, ce Dahir continue à garder toute la puissance de dissuasion pour assurer la conservation et la gestion durable des forêts. Il suffira donc de retoucher quelques articles et d'y incorporer les instruments juridiques qui lui manquent. Les principaux concernent:

- les institutions dont il faut améliorer l'efficacité en donnant une force juridique à l'inventaire forestier national (IFN) et à l'aménagement des forêts;

- la défense de l'assise foncière contre le "grignotage" du domaine forestier par des projets de développement, en instaurant une compensation d'égale valeur à celle des parcelles désaffectées;

- l'intéressement du secteur privé par des incitations économiques et financières.

Le Dahir du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière pose, quant à lui, les fondements du partenariat entre l'Etat et les communes rurales. Ces dernières bénéficient de tous les bienfaits de la forêt ainsi que de la totalité des recettes forestières dont elles doivent investir au moins 20% dans le développement forestier et agricole. Ce Dahir a créé deux instances de concertation, le CNF et les CPF et a donné compétence aux conseils communaux pour délibérer sur les questions d'exploitation des forêts, d'occupation du domaine forestier, de chasse et de pêche et sur des questions relatives à l'exercice des droits d'usage.

La force de ce texte réside dans les instances qu'il a créées pour débattre et résoudre les problèmes des forêts à tous les niveaux, national, provincial et local. Ces conseils peuvent faire

évoluer la question forestière, et aider à trouver les solutions aux problèmes que pose son développement.

En revanche, les dispositions relatives aux prérogatives des conseils communaux doivent être clarifiées et harmonisées avec le texte de 1917, et avec les exigences du cycle biologique des arbres et la gestion à long terme de l'écosystème forestier.

Il est essentiel en outre pour les investissements en forêt, qu'intervienne rapidement le rééquilibrage dans la répartition des ressources financières des forêts, aujourd'hui très favorable aux CR, en attribuant une partie au FNF pour qu'elle soit réinvestie en forêt.

**Le Fonds national forestier (FNF)**

C'est un compte spécial du trésor, créé en 1949. Il est alimenté par des recettes provenant d'une taxe de 20% sur les produits principaux des forêts et, depuis 1985, par une taxe de 6% sur la valeur CAF des bois importés.

Ce fonds destiné à financer le développement forestier et la recherche forestière a notamment permis le reboisement de 200 000 ha de terrain appartenant aux collectivités locales et au secteur privé. Il intervient aussi bien en forêt domaniale pour sa reconstitution, sa régénération et son équipement, qu'en dehors de ce domaine. Ces ressources limitées ne lui permettent pas d'élargir son champ d'activité.

**Les difficultés de la mise en oeuvre de la politique**

La loi de finance arrête annuellement le montant des crédits et leur affectation par rubriques. Lorsque des difficultés contrarient la réalisation d'une composante prévue par cette loi, le problème est discuté au niveau local par le conseil communal. S'il ne trouve pas de solution à ce niveau, une commission issue du conseil provincial s'en empare. Si à ce niveau aucune issue n'est trouvée, la composante est différée ou abandonnée et les crédits qui lui étaient affectés, transférés par décret du premier Ministre à une autre composante, figurant à la morasse de la loi de finance.

**L'évolution des rôles des différents acteurs du secteur**

Compte tenu des lois du pays, la forêt naturelle ne peut être privatisée; elle appartient à l'Etat et est grevée de droits d'usage.

**Rôle de l'Etat**

Aujourd'hui l'Etat par l'intermédiaire de l'AEFCS gère et, en même temps, détient les pouvoirs d'autorité. Or dans le système de libéralisme économique adopté par le pays, l'Etat a tout à gagner en recentrant son action d'autorité publique vers la définition des politiques et l'élaboration des lois et règlements, et en abandonnant les fonctions de gestion à une structure déconcentrée mieux outillée pour le faire.

**Rôle de l'Administration forestière**

Compte tenu de ce qui précède et du rôle des CR qui partagent aujourd'hui, avec l'Etat, la responsabilité du domaine forestier, l'organe chargé de l'administration doit concentrer son action sur la seule gestion des forêts. A cet effet, il doit être érigé en établissement autonome avec pour mission de gérer et développer les forêts, selon les orientations générales données, par celui qui représente l'Etat et définit les politiques.

Cette option avait été discutée au moment de la restructuration de la Direction des eaux et forêts et de la conservation des sols; elle a, faute de moyens financiers (les recettes forestières allant aux CR), été non écartée, mais différée.

**Rôle des communautés**

Elles sont parties concernées par les forêts; si la structure séparée du pouvoir d'autorité se mettait en place, les communautés deviendraient des partenaires privilégiés de l'établissement. Membres du conseil technique de l'établissement, et de son Conseil d'Administration, elles prendraient une plus grande part qu'aujourd'hui dans les affaires de la forêt, et joueraient mieux le rôle de co-responsable de la forêt avec l'AEFCS.

**Rôle du secteur privé**

Le rôle du secteur privé est resté modeste au Maroc dans le domaine forestier. Il est temps de l'impliquer davantage pour que le parcours en forêt soit mieux organisé et pour que la forêt soit mieux exploitée et mieux valorisée. Une des tâches principales de l'organe de gestion de la forêt sera de rechercher les moyens d'incitation à même d'orienter les investissements vers les forêts: subventions, avantages fiscaux, crédits bonifiés, location de parcelles de forêt, etc.

*CONCLUSION*

Depuis l'indépendance en 1956, des efforts soutenus ont été accomplis en faveur du développement forestier, avec des résultats heureux dans de nombreux domaines.

Il reste cependant des contraintes fortes liées à la pression des populations et de leur bétail, au manque de plans d'aménagement pour beaucoup de forêts, à la vétusté de la loi forestière, à l'insuffisance des moyens humains et financiers et à la participation bien timide des populations.

L'association de ces dernières au développement de l'économie forestière, inscrite dans la loi, a ouvert le dialogue entre l'Etat et les CR; il faut maintenant aller plus loin, toucher l'usager, celui dont la vie dépend de la forêt, et lui faire partager davantage les bienfaits de la forêt. Cela passe par l'organisation des éleveurs et des communautés et par le développement intégré des zones périforestières.

Les instruments juridiques existent, et les instances de concertation (CNF, CPF, etc.) sont là; il suffit de mieux les exploiter en développant les programmes de vulgarisation et en multipliant les occasions de contact avec ceux qui agissent et influencent les politiques forestières, tout en maintenant des rapports forts avec les représentants politiques et administratifs des populations que sont les CR.

Les prérogatives reconnues aux communes rurales par le Dahir de 1976 ont, par certains de leurs aspects, contrarié le développement forestier; elles doivent être réexaminées dans le sens d'une clarification des responsabilités, celles de l'Etat et celles des CR, en même temps que seraient amendées les dispositions relatives à l'affectation et à l'utilisation des ressources provenant des forêts.

Le Dahir de 1917, dont les principales orientations restent d'actualité, est à enrichir par des dispositions visant à encourager l'investissement privé dans le secteur et à favoriser l'arbre chez l'agriculteur et l'agroforesterie en forêt domaniale.

Enfin, en matière d'encadrement de la forêt, il serait souhaitable de renforcer l'AEFCS, en recrutant et en affectant davantage de personnels sur le terrain, pour ramener cet encadrement à un

niveau en rapport avec le potentiel productif de la forêt et les moyens mis à la disposition de ces personnels.

A lui seul, cependant, cet encadrement serait insuffisant, car le problème n'est pas seulement technique ou de surveillance, il est aussi économique, écologique et social. C'est pourquoi il doit être accompagné par le renforcement des capacités de conception de l'AEFCS pour permettre à cette dernière, de mieux analyser, pour mieux adapter, formuler et suivre les politiques forestières. Cette administration doit donc ouvrir ses portes à d'autres profils, notamment à des économistes, à des sociologues, à des zootechniciens et à des spécialistes de la communication et de la vulgarisation.

C'est en agissant sur tous ces éléments majeurs, législation, planification, moyens humains et en associant davantage les populations et les autres secteurs économiques, que l'on pourra, par un effort de recherche et de mobilisation, mettre au point des techniques plus productives, adaptées à l'environnement écologique, économique et social du pays. La volonté politiquement affichée existe, elle doit maintenant s'exprimer par l'affectation de ressources financières suffisantes au secteur. Les collectivités locales, le secteur privé ont leur rôle à jouer dans ce domaine, à côté de la coopération internationale, à qui il est demandé de participer à cet effort, en contribuant pour 20 à 25% aux besoins annuels du secteur, estimés à six cents millions de dirhams.

## *NATIONAL REPORT ON FORESTRY POLICY IN MOZAMBIQUE*

by **Arlito Cuco**, Ministry of Agriculture and Fishing, National Directorate of Forestry and Wildlife, P.O. Box 1406, Maputo

### *EXECUTIVE SUMMARY*

After independence, national forestry policy objectives were formulated by FRELIMO congresses and are contained in the economic and social directives adopted by the third, fourth and fifth FRELIMO congresses.

Following the objectives formulated by these congresses, the government elaborated and adopted documents outlining strategies for forestry development according to political and socio-economic developments in the country.

The development of forestry policy objectives, has been largely influenced by external and internal factors. For example, the economic rehabilitation programme, which places a lot of emphasis on the role of the private sector, is based on structural adjustment programmes of the World Bank and the International Monetary Fund.

Despite a relatively favourable forest resource, and efforts made by the government, progress in the development of the forestry sector has deteriorated sharply in recent years. Part of this poor performance can be attributed to weaknesses in the forestry sector, for example shortage of skilled manpower; absence of a clear definition of objectives; absence of appropriate means for implementation of forestry policy objectives. The war has had greater effect.

There are some policies, regulations and laws which have influenced the development of forestry sector. Examples of these influences include, (i) nationalization policy of 1975 which revoked some property rights thereby discouraging privatization as well the evolution of some institutions in private sector; (ii) the structural adjustment programme adopted in 1987 which reverses the nationalization policy, with the aim of promoting the participation of the private sector in production and liberalization of the terms of trade; (iii) the legislation on land use and tenure encourage both national and private sector to participate in the development of the sector; and (iv) the Earth Summit at Rio de Janeiro also raised the level of awareness of environmental protection in the country.

Chapter 11 of Agenda 21 which resulted from the Rio de Janeiro Conference, has some implications on forestry development in the country. With respect to the four programmes outlined in this chapter, the existing national forestry policy objectives as well as the national research plan address Programmes A to C more than they do for Programme D. Therefore, it is necessary to direct more efforts at capacity building in terms of human, physical and financial resources.

Unfortunately, none of the forestry policy objectives has had an opportunity of being fully implemented, mostly because of the civil war. Thus, it is not possible to evaluate within reasonable limits their impact on forestry policy development without taking into account constraints of the war in this development.

The existing land law, forest regulation and ongoing economic structural adjustment encourage participation of the private sector in developing the forestry sector. For example, the concession system provided for in the land law and forest regulations, gives exclusive rights to the concessionaire for a specific period to participate in forestry activities.

Presently, the forestry sector receives very inadequate consideration in terms of funds, physical and human resources, most probably due to the lack of clear definitions of sectorial objectives; lack of stable and sufficiently detailed forestry policy; lack of appropriate capacity to formulate and analyze forestry policy within broader national objectives; and absence of a formal and efficient procedure of coordination between forestry and other socio-economic sectors.

Considering the weaknesses faced by the sector, it is obvious that attention should be paid to strengthening national capacity in terms of formulation and implementation of forestry policy, which means that efforts should be directed at capacity building with respect to human, physical and financial resources, in order to ensure rational forestry development and sustainability of the country's forest resources.

## *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

### General background

Mozambique has an area of 801,509 km$^2$ and a population estimated at about 17 million. According to a forestry inventory carried out in 1979/80, nearly 57 million hectares were described as forest and woodlands, which accounted for 71 percent of the country's land area. Since independence in 1975, all forests are state property; this is according to the country's constitution which stipulates that all natural resources belong to the people, with the government acting as a trustee (RM 1990).

Although Mozambique has abundant land, forest and wildlife resources that hold substantial potential for development, it is presently one of the poorest countries in the world with a 1991 per capita income of around USD 80 (MINAGRE 1992). The economic decline in the country began in the decade prior to independence and continued to deteriorate due to various factors, but mostly because of the impact of civil war which destroyed the economic and social infrastructure in addition to massive loss of life. Within this context, the forestry sector was also very much affected. For example, forest products exports fell from about 120,000 m$^3$ in 1973 to the present level averaging 2,500 m$^3$ per year.

In 1987, the Government recognizing the need to arrest the economic deterioration, adopted and started to implement an Economic Rehabilitation Programme (PRE), which was renewed in 1990 as the Economic and Social Rehabilitation Programme (PRES). The emphasis in this economic transformation included a shift from central planning towards a more liberalized economy.

Although it may be too early to assess the impact of the rehabilitation programme in light of the many social changes taking place after the signing of the peace accord in October 1992, there are some indications that the programme will have a positive impact on the economy because the government is determined to reinvigorate its comprehensive programme of growth-oriented structural adjustment. There is also general agreement that the important role the forestry sector has had in the past, can be improved and strengthened, considering the existing potential in terms of wood raw material, as the acreage cited earlier demonstrates, as well as in terms of the diversity of forest products necessary for the different uses of the community.

### Country development policy and strategy

The post-independence development policy of Mozambique is aimed at stimulating all productive sectors so as to achieve economic self-reliance. The Government of Mozambique (GOM) considered that agricultural development constitutes a fundamental base for the country's economy. The policy also specified that "the creation of an independent and advanced economy, with an

harmonious development using the natural resources as its potentialities should be sought" (CEF 1992). Within this key strategy, the natural forest resources have a crucial role in the process of economic development, for example capability for providing continuous supply of forest and wildlife products; potential for export oriented production; and an important role in contributing to rural development.

Important forestry policy statements of the post-independence era were those contained in the Economic and Social Directives adopted by the Third FRELIMO Congress of 1977 and by the Fourth FRELIMO Congress of 1983. FRELIMO is the present governing party.

The directives for the forestry sector made by the Third FRELIMO Congress of 1977 are: (a) development and implementation of forest inventory in the country; (b) promotion of forest products utilization with special emphasis on export oriented-products; (c) development of forest regeneration and growth in order to ensure sustainability of forest resource; (d) development of appropriate wood harvesting in natural forests; (e) establishment of forest plantations in rural and peri-urban areas in order to supply population with woodfuel and traditional construction material; (f) development of forestry and wood processing industry in Manica province, using the existing forest plantation; and (g) development of other fundamental studies with the aim of promoting economic development.

In 1978, the government, with the support of FAO, developed the first document outlining the basis for a forestry development policy (MINAGRE 1978). This document recognizes the need for multi-sectoral planning since forestry is an integrated activity. It outlines, as short and medium term forest policy objectives, the following: (a) to recover and increase the production output of forestry and forest industries; (b) to increase the value of forestry resources of the country in order to improve the utilization and conservation; (c) to increase the export of forest products; (d) to supply forest products to rural communities from woodlots; and (e) to formulate short and medium term forestry development plans, which include training of staff and institutional strengthening. Implementation strategies for these objectives were also identified.

The Fourth FRELIMO Congress of 1983 amplified the earlier directives and issued the following areas of emphasis in forestry development: (a) studies on natural forest management; (b) studies on the behaviour of natural and exotic species, giving particular attention to afforestation projects; and (c) proceed with forestry inventory and other fundamental studies in order to promote the productive sector.

In response, the GOM adopted in October 1987 a forestry strategy and development paper, "Estrategia de Desenvolvimento Florestal" (DNFFB 1987). This emphasizes areas for which it sets objectives and implementation modalities. These areas can be summarized in five groups: management of natural forests; fuelwood and poles production; charcoal production; wood processing industry; and afforestation.

The Fifth FRELIMO Congress of 1989 confirmed the objectives and priorities set by the earlier statements and further amplified them by including "Environment Protection" as a new element in forestry development. The FRELIMO statement emphasizes the need for: improvement of existing legislation; relating forestry activities to rural development through extension; rehabilitation of national parks and reserves; and introduction of an environmental impact assessment in project evaluation of socio-economic projects.

In December 1991, the government issued a revised forestry strategy and development paper, "Estrategia de Desenvolvimento Florestal" (DNFFB 1991), which emerged under the Tropical Forestry Action Plan (TFAP). This new national forestry strategy portrays the latest policy objectives

and provides corresponding development strategies under the prevailing national economic and social development environment, moving away from emphasis on commercial exploration towards a more integrated approach contributing to a wider range of socio-economic development objectives.

The new forestry strategy places emphasis on 11 major areas for which it sets objectives and implementation modalities in order to achieve sectoral development in the context of national development goals. The areas identified are: forest patrimony, wood harvesting, forest clearing, wood-processing industry, forest product exports, fuelwood and construction poles, afforestation, forest extension, forest research, sectorial training, and institutional strengthening.

In response to PRE, the forestry sector has taken some notable steps, for example to decentralize all sectoral activities to the provincial level as well as in privatizing state-owned wood industries.

*NATIONAL FORESTRY POLICY*

**Formulation**

The post-independence formulation process is derived from Congresses of FRELIMO party. Members attending such Congresses come from all sectors of the economy and representing virtually all parts of the country in the decision-making process; this means that their recommendations have the inputs of the people from both rural and urban areas, and represent a very high degree of consultation. There is always feedback by way of transmission of the results of the Congress to the community by the Congress members.

The recommendations of Congress form the basis for elaboration of two government papers outlining the forestry development strategy. The drafts of these documents contain professional views on the sector's development. These were then submitted to the government for evaluation and final approval as Government working documents.

During the elaboration of the draft Government strategy for development of the forestry sector, seminars were held at various levels (provincial and national) involving international organizations like FAO, UNDP and local and international NGO's, professional foresters and other people and organizations whose activities are related to forestry. The ideas of all these participants constituted the draft of the document submitted to the decision-makers.

All this formulation process shows that there is an interaction of ideas and viewpoints on forestry development between professional foresters and the population through their representatives to the Congresses and decision-makers at both Government and political party levels. The coordination of the process is done by the National Directorate of Forestry and Wildlife which also has the responsibility of implementing the forestry policy.

**The main objectives of the policy**

The main objectives of the forestry policy have evolved as follows:

*The basis of forestry policy development paper of 1978*: This is the first post-independence document approved by the 3rd Agricultural Council of the Ministry of Agricultural in May 1978 as a government policy guiding document in the area of forestry. A document prepared with the assistance of FAO project MOZ/76/007 outlined short and medium term forestry development objectives emphasizing wood processing; forest products utilization; conservation; and afforestation programmes. It also outlined strategies for their achievement. Not all forestry areas are addressed

by this paper, for example the development of research capacity for forestry is not mentioned nor is community forestry.

*The forest development strategy paper of 1987*: This is the second official post-independe era document outlining Government strategies for developing the forestry sector. It does not explicitly define forestry policy objectives, but identifies five major areas of progress and strategies for their development as well as sectoral responsibilities for implementation of the strategies. In this document, it is quite clear that not all forest areas are covered, specifically areas related to environmental protection and community forestry.

*The forest development paper of 1991*: Following the recommendation of the Fifth FRELIMO Congress of 1989, the Government revised the forestry development document of 1987 thereby producing in 1991 a new policy document entitled "Estrategia de Desenvolvimento Florestal", which guides forestry activities up to the present time addresses more forest areas than the 1989 forest document and in a clearer way. Therefore it corrects some of the previous policy's deficiencies; for example it addresses issues related to a more integrated resource utilization contributing to sustainable resource management; and a wide range of socio-economic development objectives. The strategies and responsibilities for implementing the objectives are also clearly defined. Linkage with other sectors is contained in the implementation strategies.

However, it has some shortcomings as well, for example, environmental protection is implicit in some of the strategies for implementing the policy objectives. Given its importance to the community, it could have been more explicit.

Influences in forestry policy formation

**External influences**

The economic rehabilitation programme is largely formulated on the basis of the policy of the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF). These two institutions place a lot of emphasis on the role of the private sector in economic development and liberalization of trade and investment policy, among other factors. With respect to the promotion of the private sector, the present policy gives considerable emphasis to the role of the private sector in the development of wood processing capacity, ownership and development of forest plantations as well as trade in forest products. The implication of this is that all state monopoly in wood processing and trade in forest products has greatly been reduced by the 1991 forest document.

**Internal influences**

Because of the war, it is possible that more consultation for policy formation at grass root level could not have been possible since a substantial number of people were refugees in neighbouring countries or they were displaced within the country.

*POLICIES OUTSIDE THE FOREST SECTOR*

There are some policies, legislations and laws which have influenced the development of forestry in the country. These include party and government policies and pronunciations and even laws and regulations on property rights, evolution of public institutions, regulations and laws on rural development and land uses as well as general trends in economic development. These and other influences which originated from outside the country, like measures to restructure the economy, are discussed in this section.

**Nationalization**

In 1975, after independence, the government implemented a nationalization policy which revoked some property rights thereby discouraging privatization as well as evolution of some institutions in the private sector. The impact of this policy on forestry was the concentration of primary forest production in the hands of the government. Also major means of wood processing and trade in forestry products were largely a government monopoly.

The private sector has therefore been confined to secondary wood processing like in the furniture industry, thereby limiting its role in forestry development. This nationalization policy discouraged private ownership of forest resources, important ways of processing forest products as well as effective participation in trade of forest products.

During this era of nationalization, the forest wood processing industry faced not only severe organizational setbacks but also a rapid deterioration in the working conditions of machinery, equipment and welfare of workers, all these precipitating a dramatic decline in production and development of the sector.

**Measures to revive the economy**

The structural adjustment programme was conceived by the World Bank and the International Monetary Fund in 1987, to contain and reverse the decline and unfavourable trends in the economy. Some of the elements of this programme are aimed at promoting participation of the private sector in production and liberalization of terms of trade.

This programme effectively reverses the nationalization policy. As a result, efforts have been made to promote the private sector in forest production with a consequence that the state wood processing industries are gradually being privatized according to a law issued by the government in 1991 (BR 1991), regarding the conversion of public enterprises into private corporations. The rationale behind this policy lies in the belief that the private sector has the possibility of improving efficiency.

Also elaborate legislation on land use and tenure, property rights, investment and trade have come out to encourage both national and foreign enterprises to participate, not only in the development of forestry sector, but in reviving the economy as a whole. These developments have been reflected in the objectives and strategies for the development of forestry sector as outlined in the development paper of 1991. The participation of the private sector and rural community, in addition to the government, is well emphasized in this document.

**Environmental considerations**

Lately, considerable attention has been given to environmental protection and conservation. Many workshops and conferences have been held worldwide to emphasize the importance of this issue. The most recent of these is the Earth Summit (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) at Rio de Janeiro Conference, which came out with Agenda 21, constituting the Rio Declaration on Forest Principles. This development also raised the level of awareness of environmental protection within the country. Consequently to this awareness, the government has instituted a National Environmental Commission which has several functions related to environmental policy and protection.

The forestry sector has also kept abreast with this development and the government's forest paper of 1991 elaborates measures to safeguard environmental protection while implementing the

objectives of the forestry policy. Another issue related to the environment is the use of woodfuel for energy purposes. This has degraded the forest environment in many places, particularly in the vicinity of the three largest cities, Maputo, Beira and Nampula. Consequently the consumption of woodfuels is no longer considered as solely a forestry issue but rather has to be considered within the framework of the national energy strategy.

**Land use and tenure**

According to the country's constitution, all land in Mozambique is owned by the state. In 1979, the National Assembly passed a land law defining the rights and conditions for the use of land for agricultural and other social economic purposes. Under this law, which was later modified in April 1986, the right was granted to use land for fifty years. Although the present law allows for the concession system (an area of the land for which the concessionaire has the exclusive rights for a specific period and purpose), since independence in 1975, commercial forestry has not been conducted under the concession system.

The official institution responsible for land demarcation and issuing of land use titles is the National Directorate of Geography and Cadastre (DINAGECA), which has limited capacity for such activities due to inadequate personnel and budget.

Before independence, land ownership was also well defined in traditional land laws which vary from region to region within the country. Within the traditional land laws, land is owned by the community and the chief "regulo" acts as a patron of the community and has the power to grant use of land to community members.

After the peace accord was signed in October 1992, displaced people are now returning to their places of origin. The government is expecting disputes about land occupation. So, in recognition of the importance of the issue, an ad hoc Land Committee was formed in order to regulate land occupation, to study land use and land tenure related issues and analyze the extent to which traditional land rules can be incorporated into the Land Law under revision. All these developments have brought about the need to harmonize plans within the forestry sector with those of other sectors. The National Planning Commission helps to harmonize the plans of all sectors of the economy. This Commission consults other sectors of the economy in elaborating national plans.

*FORESTRY POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

**Key development issues during the last decade**

The developments cited in the previous chapters especially in respect of measures taken to restructure the economy such as the increased emphasis given to private sector, land use and tenure legislation, all took place during the last decade. All these affected the execution of forestry activities resulting into modifications of forestry policy objectives and strategies as already elaborated. A number of other factors have also affected forestry development and precipitated either new strategies or changes emphasizing implementation of forestry policy objectives. These are:

*Shortage of skilled manpower*: The shortage of qualified personnel at all levels, with consequent shortcomings in management, administration and operational maintenance has probably been the most powerful constraint to appropriate performance of the sector during the post-independence period. The problem first arose soon after independence, when almost all skilled personnel left the country. In order to improve the situation the government has paid considerable attention to training at all levels.

*Shortage of equipment and spare parts*: The majority of existing wood processing industries date back to the pre-independence era. Therefore, most machinery is old, subject to frequent breakdown, and requires considerable maintenance and repair, which means the need to constantly import substantial quantities of spare parts. As the sector was not able to generate its own source of foreign currency, it was difficult to meet the import inputs. So, in addition to other factors, the production of the sector continues to decline contrary to identified lines of development.

Recognizing the need to arrest the economic decline, the government initiated the PRE, with greater emphasis on a more liberalized economy and steps have been taken to privatize state enterprises. The expectation is that the private sector has the means and ways of containing these problems as well as promoting development of the sector.

*Lack of security*: The forestry sector is one of the most affected by the civil war which has caused severe destruction of the existing infrastructure like roads, railways, logging equipment and industrial facilities. For example, more than 21 sawmills are reported to have been either totally or partially destroyed (Fraser and Karkari 1987). In addition to this, a majority of the productive forests have become almost inaccessible, thus it is difficult to obtain adequate wood raw material to supply the industries; precipitating an adverse impact on productivity and timber prices.

Since the peace accord was signed, there are signs of improvement in logging operations in some regions of the country. This situation has therefore brought the need to think about the reintroduction of the concession system in forestry which was earlier abandoned.

*Institutional weaknesses*: The National Directorate of Forestry and Wildlife (DNFFB) has been given a mandate to develop the country's forest and wildlife resources, to prepare and enforce the forest and wildlife policies and regulations, to promote forest resource expansion, to set up information networks on forest and wildlife resources for better management, and to promote awareness on protection and conservation of forest and wildlife resources.

The DNFFB, the institution responsible for forestry development, does not have the requisite organizational structure and adequate staff capacity to meet the commitments required to implement and supervise the implementation of forest policy objectives. Its present structure is not adapted to the task of planning, supervising and controlling of both private and public forestry projects. The reason for this is the lack of sufficient and well trained staff as well the lack of proper repartition of responsibilities and authority. The latter contributes to the loss of information and lack of feedback.

## Implications of Agenda 21 Chapter 11 for national policy

The nations of the world accepting the need to take a balanced and integrated approach to environment and development questions, called for UNCED in Rio de Janeiro Conference. The global consensus reached at Rio is well addressed in Agenda 21 which focuses on today's problems and also aims at preparing the world for the challenges of the next century.

Combating deforestation remains a major challenge to the conservation and sustainable utilization of forests. Chapter 11 of Agenda 21 addresses this issue and emphasizes the need to adopt measures aimed at forest management, conservation and sustainable development. The four programmes outlined in this chapter have several implications on forestry development in Mozambique. These are described below.

With respect to Programme A: Sustaining the multiple roles and functions of all types of forests, forest lands and woodlands, the Government Paper of 1991 recognizes all aspects related to the programme and there are measures to strengthen forest institutions, for example the elevation of

the government Forest Research Centre to a Forest Research Institute with more autonomy in its activities. The strengthening of forest education at the university and revision of forest curriculum to recognize issues like forest extension and environmental protection; as well as restructuring of forestry administration in the ministry responsible for forestry are some of the steps towards this direction.

The policy paper also recognizes the role of the private sector and the participation of local communities in forestry development. Further appropriate legislation especially with respect to ownership of land and other property has been instituted as already cited in previous chapters.

The National Directorate of Forestry and Wildlife is in full cooperation with regional and international bodies like SADC in formulation and implementation of forestry programmes. The country's contribution to the SADC forestry research programme has already been finalized and is reflected in the "National Plan of Forestry Research". The mechanism for implementing forestry policies in Mozambique are such that adequate consideration will be given to programme A of Chapter 11 of Agenda 21.

With respect to programme B: Enhancing the protection, sustainable management and conservation of all forests, and the greening of degraded areas, through forest rehabilitation, afforestation, reforestation and other rehabilitative means, the Government Paper of 1991 recognizes the basis for action behind this programme. To this end, various strategies exist within the policy document for environmental conservation. Also the government recognizes that issues of environmental protection are not confined in only one sector of the economy but also involve all sectors. Within this context, a National Environmental Commission was established in June 1992 with a mandate to coordinate all efforts for environmental rehabilitation and conservation.

It is also expected that elaboration of Mozambican forestry action plan under the umbrella of Tropical Forestry Action Plan will also identify ways and means to better implement the objectives not only under Programme B of chapter 11 of Agenda 21 but also the objectives of other programmes outlined in Agenda 21.

With respect to Programme C: Promoting efficient utilization and assessment to recover the full valuation of the goods and services provided by forests, forest lands and woodlands, some of the objectives of forestry policy paper are geared towards the promotion, utilization, and assessment of forestry resources. Strategies for achieving these are also outlined. For example, such policy statements include: ensuring the efficient and sustainable utilization of forest resource; improving the wood recovery in forest operations; incorporating incentives to promote appropriate wood harvesting; and promoting utilization of all forest and wood products.

In addition, the Government has elaborated a national forest research plan which addresses nearly all management related activities outlined in chapter 11 for implementation of Programme C. As already mentioned above, the elaboration of TFAP for Mozambique will also shed light on other possibilities for better implementation of these management related activities.

With respect to Programme D: Establishing and/or strengthening capacities for the planning, assessment and systematic observations of forests and related programmes, projects and activities, including commercial trade and processes, not much has been done in this direction, largely because of the war situation which inhibited assessment and systematic observation of forestry and related programmes, projects and activities in the field. However, there are efforts to strengthen the capacity for planning and assessment of forest and related programmes as well as trade and processing.

There are forestry policy objectives geared towards this direction as well as forestry research programmes which are oriented towards generating better information for decision-making. However,

this is an area which needs more inputs in terms of human and physical resources. Hopefully the elaboration of the Tropical Forestry Action Plan of Mozambique will contribute to this capacity building effort.

As a conclusion, it would appear that the existing national forestry policy objectives, as well as the national research plan, address Programmes A to C more than they do programme D of United Nation Conference on Environment and Development, Agenda 21, Chapter 11. The implication is that more efforts need to be directed at capacity building in terms of human, physical and financial resources.

*FORESTRY POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

Results and impacts

None of the forestry policies have had an opportunity of being fully implemented mostly due to the 16 years old civil war, which prevented movement and the carrying out of forestry operations in the field. Therefore evaluation of impacts on forestry development will largely indicate the constraint the war had on developing the forestry sector rather than impacts on forestry policy implementation.

Notwithstanding this limitation, the survival of the forestry sector and the modest achievement in terms of management of natural and plantation forests together with continued supply of forest products to the local community as well as moderate level of exports, are some of the achievements from implementing the forestry policy. Others include capacity building in terms of forestry staff, training at various levels, institutional strengthening, elaboration of national research programmes as well as integration with international forestry community.

Main instruments to implement forestry policy

The means to implement forestry policy, discussed in this sub-chapter include: laws and regulations; incentives or encouragement and ownership. In Mozambique, the principal legislation which constitutes the legal basis for sectoral operations is the Forest Regulation "Regulamento Florestal 1965". This regulation originated from a soil, flora and fauna protection law of 1960, which was specifically introduced for implementation in the overseas Provinces of Portugal. This forest regulation is reported as well conceived by the colonial authorities and suited to natural forest management. The forest regulation prescribes the classification of forest areas into three categories: production forest; protection forest; and forest that may be delineated for other development purposes

Until now, this basic mandate has not been executed to any substantial degree, except that some of the second category has been proclaimed. So far, the failure to comply with the legislation prescriptions have resulted in continued encroachment into forest areas and conflicts between communities and forest services; as well as the failure to bring production-oriented forests under sustainable management.

Another important law for the sector is the land utilization legislation of 1987, which regulates land use. There are different customary land tenure systems which have not been officially recognized by the state in the existing law and related land regulations.

Recognizing the importance of the issue, the government has recently formed a Land Committee (Comissão Ad hoc de terras) to study land use and land tenure related issues. The Committee has the mandate of formulating policies for the Ministry of Agriculture to solve issues and align the formal rules with the existing customary rules.

The new land policy proposed by the Land Committee defines land in four categories: areas of high population pressure; areas of lower population pressure; protected areas; and inaccessible areas. In the second category, boundaries of communal land would be defined by the community and officially demarcated by the government. Within community boundaries, the traditional land use system would be respected and formalized. Government concession to private groups within communal lands would then have to be negotiated with the community and exploitation by private groups should benefit the community. The existing concession system, regulated by land law and forest regulation, encourage participation of the private sector in the development of the sector, because within this system the concessionaire has exclusive rights for a specific period to develop forestry activities.

**Fiscal and financing**

Under the existing legislation, the revenues generated by sector are fees and royalties charged on different forest products; forest-land tax; forest land clearing tax; and fines paid by violators of existing rules and regulations.

In general, the bulk of forestry revenues is generated through fees and royalties charged when a license for production is granted. Due to the civil war, there has been a steady decline in fiscal control and revenue collection conducted by Provincial forest services (SPFFB). Before independence, all revenues generated by the sector went into the Forestry Development Fund, and were used for financing sectorial activities. This enabled the sector to operate more through self-financing.

Currently, all revenue generated by the sector is deposited directly in the Treasury, and sector financing is met by funds provided through central and provincial government budgets and by the Agricultural Development Fund, "Fundo de Fomento Agrário e Desenvolvimento Rural" (FFADR). Sustaining forestry activities requires adequate budget allocations and at present there is no correlation between the magnitudes of the funds received and sectoral expenditures, there is a need for special attention to improve sector financing. One way of improving sector financing, would be to allow the sector, as in the past, to retain part, if not all, of self-generated revenues in order to adequately operate and sustain development activities.

**Institutional framework**

The directorate, headed by a National Director, is organized at headquarters level in three departments: the Forest Department, the Economics and Forest Industry Department and Wildlife Department. At present, each department has two sections. There is a proposal, under discussion, which intends to upgrade forestry extension to a section within the forest department. Within the government structure, the forestry and wildlife sector falls under the Ministry of Agriculture. The Ministry undertakes its forestry related functions centrally through the National Directorate of Forestry and Wildlife (DNFFB). Following recent significant changes in the administrative and management functions of central and local government, the National Directorate of Forestry and Wildlife is engaged in decentralizing some of its planning, management and control functions to SPFFB.

*CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS*

**Conclusions**

Although, since independence, Mozambique has made a lot of effort in the forestry sector's development, the major options for forestry policy come from FRELIMO party and there are virtually

no official government documents defining a stable and sufficiently detailed forestry policy for forestry development in the country. The specific reference to forestry is confined to a legislative diploma on trade of forest products.

However, the government has adopted various forestry development strategies for the sector. Various documents outlining such strategies and adopted as government working papers have been subject to modifications according to the stage of political and socio-economic development of the country. The recent government strategies for the sector have changed significantly from the prior emphasis on timber and wood industries to a more integrated role contributing to a wide range of socio-economic development objectives.

The implementation of forestry objectives were severely constrained not only because of the war but also because of the major problems facing the sector, i.e. lack of technical and financial resources, weak institutions, problematic land tenure policies, lack of recognition of the long-term value of the resources, and lack of capacity and capability to conduct environmental impact assessments.

As the peace accord was signed in October 1992, and people started to return to their homeland, there was an urgent need to ensure the sustainability of the forest resources, which means that important considerations had to be made to: (i) a clear definition of sectorial objectives; (ii) the definition of available means to implement forest policy; (iii) the appropriate use of these means; place the sectoral objectives into broader national objectives. In spite of various difficulties that have been mentioned, some progress has been made in terms of implementing forestry development objectives at national level. In this context, it is assumed that the forestry sector will continue to play a very important role in the life of the people and in the economy of the country.

## Recommendations

Considering the absence of national forestry policy promulgated by the government or the Assembly of the Republic, which clearly define the responsibilities, authority and the level of coordination, there is a need to overcome the present situation by: (i) adopting a stable and sufficiently detailed forestry policy; (ii) more formal and efficient procedures of coordination with other socio-economic sectors; and (iii) strengthening of the National Directorate of Forestry and Wildlife in the areas of policy formulation and analysis and integrated planning.

Also, the government should formulate a more integrated forestry policy, which would include: (i) the efficient and sustainable utilization, effective management and conservation of forest resources; (ii) environmental considerations in all policies and to integrate sustainable utilization of forest resource with development needs; and (iii) the recognition of the value of forest resources, so that they can contribute to the welfare and development of all communities.

The way in which the forestry development strategies were structured shows the importance of the linkage with other sectors of the economy. However, the way the other sectors of the economy perceive the forestry sector is different. Thus, this influences the ranking of forestry sector in the country's development. Presently, the sector receives very inadequate consideration in terms of funds, physical and human resources despite the fact that the success of many other sectors of the economy in national plans depend on the success of various forestry programmes. For example, improved production and productivity in agriculture; soil conservation and restoration, the regulation of water regimes; the country energy programme and development of construction sector.

In order to ensure the implementation of the forestry policy, special attention should be paid to the creation of capability for gathering baseline resource information; strengthening of institutional

structure, which does not meet the requirement for: (i) formulation and implementation of forestry policy; (i) coordination and regulation of production, processing and trade of forest products; (iii) undertaking economic and technical studies; (iv) managing natural and forest plantations, wildlife and beekeeping; (v) giving technical assistance to the community; (vi) regulation of supply and demand taking into consideration national interest.

To strengthen national capacity in terms of formulation and implementation of forestry policy, the sector needs:

- to strengthen of the National Directorate of Forestry and Wildlife in terms of policy formulation and analysis;
- qualified manpower at all levels in, which implies the need to strengthen training institutions in terms of curriculum, human resources and facilities, and with local and external funds;
- to strengthen national research capability in order to supply technical, socio-economic information and guide decision-makers in decision making processing;
- to strengthen national, provincial and district levels to integrate forestry development activities in rural development plans and extension services;
- to decentralize implementation capabilities at the provincial level in order to ensure sound and effective field operations;
- to improve protection and management of the conservation areas aiming to national development and conservation of biological diversity;
- resources in terms of manpower, physical facilities and funds.

*REFERENCES*


| | |
|---|---|
| CEF. | 1992. National plan of forestry research |
| DNFFB. | 1987. Estratégia de desenvolvimento florestal |
| DNFFB. | 1991. Estratégia de desenvolvimento florestal |
| Fraser and Karkari. | 1987. Forestry sub-sector study-Mozambique. FAO. Rome. |
| Republica de Moçambique. | 1990. Constituição |
| Minagre. | 1978. Bases de politica de desenvolvimento florestal |
| Minagre. | 1992. Bases para a polítca Agrária |


*ABBREVIATIONS*

| | |
|---|---|
| BR | Bolentim da República |
| CEF | Centro de experimentação Florestal |
| DINAGECA | National Directorate of Geography and Cadastre |
| DNFFB | National Directorate of Forestry and Wildlife |
| FAO | Food Agriculture Organization of United Nations |
| FFADR | Agricultural and Rural Development Fund |
| FRELIMO | Mozambique liberation Front |
| GOM | Government of Mozambique |
| IMF | International Monetary Fund |
| MINAGRE | Ministry of Agriculture |

| | |
|---|---|
| NGO | Non-governmental Organization |
| PRE | Economic rehabilitation programme |
| PRES | Socio-Economic Rehabilitation programme |
| SADC | Southern African Development Coordination |
| SPFFB | Provincial Forestry and Wildlife Service |
| TFAP | Tropical Forestry Action Plan |
| UNCED | United Nations Conference on Environment and Development |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| USD | United state currency (dollar) |
| WB | World Bank |

# *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY OF THE REPUBLIC OF NAMIBIA*

by **Ben Sitwala Siyambango**, P. Bag 13252, Windhoek

## *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

### General Introduction

Namibia is a relatively young democratic state which won political independence from South Africa in 1990. It has a population estimated at about 1.5 million people on a land area of 823,000 $Km^2$. Intuitively, this population size ought to translate into a relatively low population density if one assumes an even distribution of people over the entire country.

One would also expect comparatively little, or no pressure on forest land and that issues such as the reservation, protection and management of forests if they occur, should not be what they are in other highly populated countries where agricultural activity competes fiercely with forestry. This is however not the case for Namibia. For explanations, one is advised to look at the climate, the distribution of natural vegetation and the political and demographic history, to understand the issues that have, or are likely to influence forest and other land use policies.

With regard to climatic conditions and especially precipitation, Namibia is the driest country in the southern region of Africa. Most of it is either semi-arid to arid. The Namib Desert which lies along the Atlantic coast constitutes about 15 percent of the total land area. After the Namib Desert is a semi-arid to arid central highland while the eastern part of the country is largely occupied by the Kalahari Desert. The north and north-eastern parts of the country which includes the Caprivi Strip constitute about 20 percent of the total area of the country and are so far, the wettest; receiving from 400 to 700 mm of rainfall per annum. It is also the same north and north-eastern regions that carry about 60 percent of Namibia's population and its most valuable commercial forests and woodlands. Furthermore, it is also where traditional rights to land, land cultivation, livestock rearing and wood harvesting, do conflict with, or seriously affect forest management and therefore call for policy changes by local and central governments. The central part of the country which stretches from Etosha National Park in the North to the extreme south of the country is occupied by commercial ranches with only a few areas reserved as communal lands. These commercial ranches occupy a range of natural vegetation types described as wooded savannas (Giess, 1971) namely; mopane savanna, camelthorn and thornbush savannas.

Tree vegetation occurs in semi-closed forests, other forms of woodlands and wooded thornbush savannas. The woodlands contain Namibia's main commercial and other tree species and constitute 20 percent of the total land area. The savannas and deserts occupy 64 percent and 16 percent of the total land area respectively (Giess 1971).

As has been stated, livestock keeping is the predominant form of land use in most of the country, especially in the savanna regions where commercial ranching of livestock and game is predominant. Subsistence cultivation agriculture is also practised alongside livestock keeping in the northern regions.

At the national level, the mining, tourism and fishing sectors of the economy are of utmost importance. Even though Namibia's rich mineral deposits are truly the mainstay of her economy, tourism so far, seems to have the greatest potential for significant growth as a result of peace brought about by Namibia's five-year-old and fairly successful democracy. New concepts such as ecotourism and community based wildlife conservancies will if successful, likely to directly benefit local

populations which were for so many years kept out of the mainstream of economic activities except in a subservient context. The fisheries industry still thrives but fish stocks have yet to fully recover from years and years of illegal overfishing mainly by buccaneer foreign vessels during the pre-independence years.

It is at this point important to point out that the government's understandable commitment to and promotion of **"food security"** as a major developmental issue and objective, is often associated with a socially and politically acceptable practice of **forest clearing** for **low-input cultivation agriculture**. This is because a number of poor people have no alternative but to revert to land cultivation to eke out a living. It therefore appears that extensive agricultural activity has not been consistent with the need to conserve ecologically important forest ecosystems.

Clearly, land settlement and agricultural activities ought to think more about ecology and long term sustainability rather than mundane subsistence agriculture. In addition, land tenure questions which may interfere with rational landuse planning further compound the issues. The policy conflicts even if they are inadvertent or incidental, often have an influence on forestry and must be looked at. These are described in a later section.

**The Forest Sector in Perspective**

From the foregoing introduction, the management of forests in Namibia must therefore contend with her harsh biophysical conditions in addition to its political and demographic history. The country is largely arid or semi-arid and pastoralism or cattle ranching as a system of production occupies a large portion of the country's total area. In the north and north-eastern parts of the country, settled cultivation also takes place. In addition to several riverine or mountain forests in other parts of Namibia, it is the mostly the north eastern region where extensive forests and open woodlands exist. In the southern parts of the country, extensive scrubland dominate with livestock ranching as the traditional and viable form of production. Far from what would be expected of a forest industry, large plantations requiring neat sustained-yield management regimes are virtually absent. All the same, the local populace still uses forests for a variety of purposes such as; timber for joinery, carving, traditional implements, poles for construction, fuel and so-called "Veld Products". At present, emphasis must be necessarily put on the management of forest and woodland formations for the sustainable supply of the above products and services. Forest management also recognise and take into account, the importance of the woody vegetation of Namibia in livestock production, soil and water conservation (Agriculture), tourism and wildlife management, ecosystem conservation and the conservation of biological diversity.

Today, Namibia's natural forests support a relatively small local timber industry. Logging is done by a selection system from the Ohangwena, Okavango, Tsumkwe and Caprivi regions in the north and north-eastern parts of Namibia. The principal tree species are *Pterocarpus angolenis* (Kiaat), *Baikea plurijuga* (Zambezi Teak), *Burkea africana* and *Giuburtia colophospermum* (False Mopane). The allowable cut in the timber concessions in Okavango, Kanovlei and Caprivi regions are 8,000, 900 and 500 cubic metres of sawn timber per year. It is important at this point to note that the allowable cut figures for the above concessions are not based on any inventory of the total growing stock and that no authoritative figures on growth increment of the commercial species exist. The sawn timber is sold locally in addition to the traditional markets in South Africa. Some wood is also consumed by an expanding local carving industry but the annual volumes of wood involved has not been estimated.

The majority of utility timber for construction and general joinery are imported mainly from South Africa and recently from Zambia. Records of quantities imported have not been kept due to the lack of capacity by the Directorate of Forestry. It is assumed that these statistics are kept with the

Ministry of Trade and Industry or the Central Statistical Office. In addition to the commercial timber species, a considerable tonnage of dead roots of *Colophospermum mopane* (Mopane) and *Ozoroa paniculosa* (resin bush) have been exported to South Africa where they are sand blasted for purposes of debarking and surface smoothing and exported mainly to European destinations for domestic ornamentation. Before the Directorate of Forestry stepped in to control this exportation of unprocessed forest and woodland produce in late 1994, it is estimated that up to 120 metric tonnes per month of these roots were exported. In 1994, The Directorate has encouraged companies to establish in Namibia to create local employment and add value to the products and export directly to external markets. Another aspect of wood utilisation is based on thorn bush which encroaches on to commercial and communal pastures. The woody species involved is mainly *Acacia mellifera* or sickle bush. The produce is exported to South Africa as firewood or converted into charcoal which is mainly exported to Europe. Only negligible amounts are sold locally. The Directorate of Forestry feels that this trade should be carefully monitored. Many traditional non-timber forest products have not been accounted for in this report for the mere lack of data on their demand and supply. In the very near future, these will be documented. Despite the apparent importance of forest products in the economy of Namibia, forest practice was virtually dormant for at least half a century till the creation of the Directorate of Forestry in its current form in 1990.

The lack of a strong national forest policy supported by legislation during the colonial period led to poor development in the forest sector in Namibia for several decades (Kojwang 1994). It has also been shown that massive exploitation of timber resources without concomitant forest management and afforestation and reafforestation went on in Namibia despite several pieces of legislation in colonial Namibia. In addition, most forest programmes before independence were obsessed with settler interests. Communal areas were only of interest by virtue of harbouring large natural stands of timber for settler exploitation.

It is quite clear that a well discussed national forest policy covering the whole Namibia was as then necessary as it turned out to be at the dawn of Namibia's Independence. The new directorate of forestry operates within a statement of mission; *"to play a leading role in forestry by practising and promoting activities aimed at the sustainable management of forests and other woody vegetation to supply various products and services to meet the basic and industrial needs of Namibians in a manner that is economically sustainable and maintains or enhances the other environmental and conservation functions of trees and other woody vegetation"*.

**Forestry and National Development Objectives**

The Constitution of the Republic of Namibia states that; "the Government shall actively promote and maintain the welfare of the people by adopting, inter alia, policies aimed at the maintenance of ecosystems, essential ecological processes and biological diversity of Namibia and utilisation of natural resources on a sustainable basis for the benefit of all Namibians both present and future." In this context forestry can be assumed to be amply included.

The vital ecological and directly economic roles of forests described in the preceding subsection has been duly recognised in the National Development Planning process. As such, a chapter in Namibia's First National Development Plan (NDP1) has been devoted to the forestry sector. Forestry is also well represented in the National Food Security Committee which was set up by the Government of Namibia on the recommendation of Cabinet to coordinate all activities from various sectoral interests with a bearing on Food Security.

In addition, the government of Namibia has since the attainment of independence repeatedly stated its broad national development objective and priorities as: reviving and sustaining economic

growth, alleviating poverty and reducing inequalities in incomes; and creating employment opportunities.

These objectives are to be achieved within a framework of macroeconomic stability and sound environmental management. At the same time special efforts would be made to ensure that the development process enables women to obtain and secure equality of opportunity and enhance their socio-economic status. Given the above broad development objectives, the government has decided to focus resources on the development of the following areas: agriculture and rural development, including forestry; education and training; health and social services; and housing.

In addition to statements and principles in the development plan, other policies and pieces of legislation such as the nature conservation ordinance of 1975, the soil conservation act of 1969, which were drafted and promulgated during the colonial era also provide testimony to some recognition of the need to protect forests and other plant life, despite the reality that, forest management virtually collapsed when Namibia fell from the hands of the Germans into those of the Union and South African periods.

On the international scene, it is reassuring that Namibia through her first president, is a signatory to **Agenda 21** and the Global Forest Principles of the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), and also the Convention on Biological Diversity, which came out of the Rio Earth Summit of 1992. These principles are reflected in Namibia's **First National Forest Policy** which was prepared and accepted in 1992. Furthermore Namibia's **Green Plan** has strongly espoused the principles of sustainable management, the conservation of forest ecosystems and the conservation and enhancement of biodiversity.

## Forestry in Colonial Namibia

### Early Forest Practice in Namibia

Present forestry practices dates back to the days of imperial Germany and to put matters in historical perspective, it is important to recognise the German Colonial Period (1892-1915), the Union/Commonwealth Period (1915-1961) and the South African Period (1961-1990).

The establishment of the colonial economy in German South West Africa (SWA), resulted in the increase for the demand for wood products. In addition to the use of wood on farms, wood resources were chiefly required for the construction of railway transport network between the coastal towns and the copper mines in Otavi. Given the prevailing ecological conditions of former SWA, the natural wood resources could not fill the requirement for wood products and there was shortages of fuel wood. In attempt to address this, the German colonial authorities decided to establish forest stations and the first station was established around 1900 at Brakwater about twenty kilometres north of the City of Windhoek. Forestry stations around Okahandja and Gobabis were established in 1902. These stations were established with a view to undertake forestry research and experimentation, provide advice and a wide range of plants and particularly young trees to the public. They also sold fresh flowers as well as giving advice to the public on how to grow them. Large scale and country-wide afforestation commenced around 1912 aimed at supplementing existing wood resources. According to a special Ordinance 24 of April 1913, the forest stations were especially called upon to afforest as many hectares as possible with indigenous trees. Grootfontein cleared and sowed three hectares with indigenous trees. Trials on such trees for fodder, tanning substances and rubber were initiated. The main objective of planting trees especially fast growing exotic species and some indigenous ones on a large scale was to address the demand for urgent fuel and building needs. Hence forest stations were also engaged in both research and species screening to suit Namibian conditions. A network of data banks was set up in Europe, particularly at the institute of Rome.

The afforestation taken appeared to favour the planting of trees for protective purposes such as live hedges for windbreaks, for dune fixation for the protection of river banks, and the prevention of erosion as well as for shade and fodder. The research revealed that trees best suited for Namibian conditions were prosopis, eucalypts, beefwood and pepper tree. Prosopis was identified as also being suitable for fodder because of its highly nutritious pods. The various tree species and their properties were researched and discussed and the finding were published in local and international journals.

The fifteen years of the German colonial period produced a lot of literature for Namibian forestry. These experiments were shelved following the outbreak of the first world war in 1914. In the next four years Imperial Germany devoted all her resources to the war machinery. And this effectively meant budgetary cutbacks to the territory and forestry development suffered a result and actually never recovered under the Union of South Africa. After the defeat of Germany, the League of Nations under the treaty of Versailles placed all German territories under the mandate of certain countries, and Namibia was to be administered by the Union of South Africa. During the Union period, work in the field of afforestation was neglected. The nurseries established by the previous administration either ceased functioning altogether or dwindled. Forestry issues were no longer state responsibility but relegated to local government, as in the case of the gardens of Klein Windhoek and Government gardens. With the exception of government gardens in Okahandja, there were no development taking place in the forestry sector. However in 1919, the German agriculturalist, Dr Schwonder, who was still stationed at Okahandja, revived some form of afforestation. To facilitate tree planting, he sunk a new well, put up fences and attempted to maintain the gardens and the building in excellent condition. The years that followed were characterised by a lack of political commitment towards forestry development in the country. For the first years of South African rule, the energies and actual establishment s of the previous regime's afforestation efforts continued to have some momentum.

Between 1921 and 1923, efforts were made to reactivate tree planting. Grootfontein and Windhoek municipalities were targeted for the purpose of raising young trees for distribution to farmers. In an effort to continue with the tree planting exercise, initiated by the German colonial government, the union ordered both seed and seedling for the purpose of meeting the supply of ornamental and fruit trees in the territory. The administration even attempted to plant trees along the dry river beds of Namibia with a view of forming shelter for cattle, helping to fix the sand and improving vegetation. Late in 1923, mangrove seedling were imported for the Walvis Bay lagoon, though it is difficult to ascertain from the records, whether the scheme was successful.

A noteworthy and unfortunate feature of forestry in colonial Namibia was the massive exploitation of forest resources in Namibia with no due regard to sustainable forest management. Hence the threat to tamboti trees (Lau and Reiner, 1993), in the Tsumeb and Grootfontein areas, was recognised and pointed out by a few "lone voices" but permits were given to farmers to exploit the same species with impunity at the slightest of excuses. It is also interesting that observations that indiscriminate fellings of tamboti trees exacerbated "bush encroachment" went unheeded. The same farms are now looking for subsidies to control thick bush which has degraded grazing land as a result of past history of mismanagement.

**Forest Policy in Colonial Namibia**

During the colonial years, forestry was not guided by any precise statements of policy but rather by statements by forestry experts and government officials which often contradicted each other. It can however be assumed that during South African Rule, policies from Pretoria were applied in some fashion even though the gory details of massive exploitation of Tamboti trees to the point of virtual extinction would suggest otherwise. In fact, the large natural timber concessions in the

Kavango and later on in Caprivi, bear testimony to a general lack of policy on management, exploitation and law enforcement. The closest to stated policy came during the reign of Germany. E. Duttman while accepting the need for importation of timber from Germany advocated the improvement of forest management within Namibia and to start with trials with exotic tree species near Grootfontein, Tsumeb, Outjo and Otjiwarongo. Conservation policy was encouraged by Kurt Dinter, a botanist who came to Namibia in 1897. He strongly supported nature conservation the building of research stations, and the protection of riverine forests. The first station in Brakwater was started in 1990, and later moved to Okahandja in 1902 with Dinter as Director. Dinter was supported by von Wiedenburg; a proponent of large scale afforestation with exotics; a stand opposed by Dr. Gerber, Namibia's first Chief Forestry Officer, who instead advocated enrichment planting.

All these pointed to the fact that a government approved forest policy did not exist and so, personalities strongly influenced forest practice. This situation was made worse by the fact that a strong national forest service was not created and until independence, forestry was a small section within the Ministry of Agriculture. It was therefore pertinent that a National Forest Policy was the first and most important government document that the Directorate of Forestry produced and was adopted by Namibia's first independent cabinet.

**Forest Legislation**

The first legislation in German South West Africa was published in 1870 by the Special Commissioner W.C Palgrave who issued felling permits on behalf of the Cape Colony but based in Walvis Bay. This was followed in 1888, when an order was issued to undertake early burning in order to reduce the damage caused by uncontrolled field fires. Another ordinance was passed in 1894, which simply made the burning of vegetation a criminal offence, with a maximum punishment of three months imprisonment. However it was possible to apply for a permit to a divisional magistrate. The threatening environmental degradation in areas settled by the europeans alarmed the then colonial office and forestry administration was placed under the army. The territorial commander, Landeshauptmann Heinrich Göring was asked by the Germany colonial office to pay attention to the protection of woody vegetation. A total area of 600 around Windhoek was declared a forest reserve where the army did not permit cutting of living trees and shrubs. In 1900, another ordinance came into force in areas settled by Europeans, later called the police zone. Under this ordinance, landowners were not allowed to fell trees and shrubs as well as to strip off the bark for domestic use. Permits for commercial felling were granted by the police or magistrate. The ordinance also required that steps be taken to for regeneration. In response to severe commercial exploitation by private companies particularly the Otavi mine, a small amendment was introduced to forest legislation in 1910. The last forest legislation during the german colonial period was given in 1914.

**Legislation under the mandate period.**

In 1915, the colonial master changed in SWA. However, the forest legislation enacted during the German colonial period remained in force until 1925 when it was replaced by the new proclamation (the preservation of trees proclamation, no 23 of 1925), which superseded the one prescribed in 1914. The provisions of the act were identical to those prescribed in 1914. However, this legislation recognised the rights of lawful occupier of land by permitting him or her to cut or strip off the bark from bark of such tree for his own agricultural, industrial or domestic purposes. The proclamation contained some clauses on the importance of afforestation. The new forest proclamation did not apply to Rehoboth a district containing the best stands of camel thorn (*Acacia erioloba*) nor did it have legal enforcement against illegal cuttings or burning of vegetation according to Keet (1927) who worked as a forestry officer. Mr Keet further maintained that artificial regeneration was not feasible in arid or semi arid-climate. He instead suggested that permits acknowledge coppicing as an appropriate method of regeneration.

As a result of this criticism, the proclamation of 1925 was revised by the preservation of trees amendment proclamation of 1937. In 1948 Keet was requested to assist in drafting forest legislation. The new forest ordinance came into force in 1952 (the preservation of trees and forests ordinance number 37 of 1952). The new forest legislation applied to the whole territory, including Walvis Bay, Rehoboth District and the so-called native reserves except for Caprivi. The last legislation was in 1968 when the forest act no 72 of 1968 was enacted. This piece of legislation advocated the establishment of commercial plantation and regulated the timber trade. The legislation encouraged the establishment of a forestry council with responsibilities to promote commercial aspect of forestry in country.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FOREST POLICY*

Problems Affecting the Forestry Sector in Namibia Today

The underlying causes of the problems of the forestry sector include, poverty, population growth, traditional land ownership systems, traditions and culture and lack of knowledge and local participation.

Poverty obtaining in many rural communities has increased the possibility that forest resources would be subject to indiscriminate exploitation. To obtain basic needs for survival, people have used forest resources as a temporary relief valve. They have cleared large areas of forests to grow food crops and also to provide themselves with fuel wood for domestic use. Forestry development projects must therefore be designed with a special focus on poverty alleviation. An enabling policy is therefore a necessity.

The annual rates of population growth in these areas far exceeds the rates of local economic growth. Localized rapid population growth is leading to a *shortage of available land for cultivation* and as a result forest are being cleared rapidly. Where the demand for land for cultivation has pushed into marginal areas, *erosion and soil degradation* has nearly always been the inevitable result. Rapid population growth is resulting in *increases in unemployment*. The unemployment situation has exerted pressure on the forest resources as more and more people turn to forests as a means to generate income for meeting short-term survival needs. Thus, forestry development programmes must be implemented with a focus on *employment creation*. Employment creation as such must necessarily be embraced by supportive inter-sectoral policies aimed at rural development.

The absorption of rural communities into a market oriented economic system has been devastating on forest resources because the *traditional land ownership systems* in the past had built-in check mechanisms which contained the potentially destructive effects of shifting cultivation and forest grazing. Now these social orders have largely broken down and as a result, there is no proper management of the forests in the communal areas. Therefore, *communities must be encouraged to manage forests that grow in their vicinity.*

Various social units at the rural local level in Namibia are normally embedded in traditional patterns of beliefs, kinship, politics, economy, etc. These traditional patterns are interwoven into a tight and complicated fabric. For instance, peoples attitude towards forests is an in-built traditional attitude which encourages the clearing of forests for agricultural purposes without the understanding of their importance to sustainable food production. Therefore, the education of the people on forestry is essential for enhancing their knowledge about a forestry related problems they face.

At the time of establishment, the staff compliment of the Directorate of Forestry was very limited. Equally, the infrastructure existed in the form of a national office in Grootfontein and one forestry office in Katima Mulilo. The limited institutional capacity has further been worsened by the

lack of suitably qualified Namibias at the professional and technical levels. It is therefore evident that, in terms of the demands set by the National Forestry Policy, the Directorate of Forestry faces serious institutional challenges which must be addressed urgently if planned forestry development programmes are to be implemented successfully.

A related problem is the inadequate legislation since the current one is out-dated and does not match with the changed socio-economic circumstances. Despite the above stated problems, some improvements have been made since independence. These are:

- improvements in the institutional capacity in terms of number district forestry offices established. Over the period since independence the number has increased from two to nine. This has made it possible for areas previously neglected to benefit from the directorate's presence,

- improvements in staffing,

- the process of demarcation of forest areas into reserves in gaining momentum following the gazetting of the first forest reserve in Katima. Forest areas in various regions in the former Ovambo have already been identified. Similar initiatives are taking place in Okavango region and Bushmanland. The general staffing constraint in the Directorate inhibit the rapid execution demarcation activities,

- the number of nurseries has increased together with the production of seedlings,

- the number development projects in forestry under the general monitoring of the Division has increased. Coordination of forestry development with NGOs is an important feature of the programme of work in the Division.

## Forest Policy and Legislation

The current policies and strategies state that the government intends and has already started allocating its resources to develop forestry programmes among rural communities. For example, it is the policy of the government to promote community/rural forestry and agroforestry programmes. In addition, a strategy to involve communities in the management of natural forests is stated in the policy document. These policy objectives and specific strategies represent a fundamental change from earlier forestry practice which favoured or concentrated on "law enforcement" to protect forests and also on facilitating and supervising timber concessions in Tsumkwe, Okavango and Caprivi regions.

### The Role of Law in Implementing Forest Policy

As has been stated, the directorate of forestry still uses both the forest ordinance of 1952 and the forest act of 1968 since the latter had not been repealed. Even then, the concerns of community ownership and use of forest land and resources have no guidance on these pieces of legislation. To some extent, today's topical issues such as biodiversity conservation are taken care of by the nature conservation ordinance, but not so much on the forest act which has no specific recommendations on nature or biosphere reserves. Furthermore, new issues of policy such as community participation in forest management require legislation that was hitherto non-existent. The need for a new and improved legislation to cover current and emerging issues is an imperative in the implementation of the new 1992 forest policy.

Historically, communities have resented forest law in most parts of Africa because it essentially curtailed their access to forest resources at precisely the time that they had been driven off

their traditional and often productive farmlands (Kojwang 1995). This is not to say that the effect of forest legislation managed merely to alienate forest resources from local communities. Indeed it must be admitted that a number of important watersheds and unique habitats have been saved for the good of the same communities which may have for short-term reasons, desired to deforest and farm such areas. In the present and long term, the saving of water catchment areas has supported both subsistence and commercial farming majority through soil and water conservation, though at the cost of some landless people. It is however the attitudes of several past and some present governments in formulating forest policies and ensuing legislation that tended to ignore the basic needs of communities living around and within forest areas that have contributed to the often unspoken but hostile attitude towards forest law.

Today's policy makers and legislators must therefore address themselves to the needs of communities for forest products and at the same time educate and impress upon communities the importance of conservation or sustainable management of certain forest formations in perpetuity. The government must take the larger responsibility for maintaining ecological processes abutted by forests without alienating communities living in proximity to such forests.

Some schools of thought advocate the devolvement of ownership of forest land entirely to local communities for management and use. Despite its intuitive appeal, it must however be approached experimentally through a piecemeal approach with clear and strict evaluation standards before it can be adopted nationwide. Alongside this, other forms of income generation ought to be put in place to relieve pressure on forests.

In general, the role of law in forestry could in the light of the foregoing, be summarised as follows:

- To protect fragile ecosystems important for people's long term needs against short term socio-political objectives.
- To protect and provide for the legitimate needs of communities.
- To ensure that the principles of "sustainable management" of forests are respected.
- To guard against the irrational conversion of lands protected by tree vegetation to non-forest use and provide for guidelines for any such conversion.
- To facilitate the planned and conscious involvement of communities in the rational management of forests around them.
- To conserve biodiversity values.
- To control the exploitation and trade in forest products.

The current Policy Document was approved by the first cabinet in March 1992. It covers the essentials of management and asserts that existing forest lands be fully protected and conserved and their productivity increased, new areas to be brought under forests, the conservation of biological diversity. The statements of policy are made under the following subsections: area under forests, management of state forests, afforestation, social and farm forestry, rights and concessions, diversion of forest land to non-forest purposes, wildlife conservation, rural communities and forests, damage to forests from fires and grazing, forest based industries, forest extension, forest education, forest research, personnel management, forest survey and data base, and legal support and infrastructure.

**The Policy Formation and Formulation Process**

Within the national development framework, the government sees the forestry sector as playing a major role on the problems of desertification and rural development since about 60 percent of the population live in the northern part of the country where the annual rainfall is higher than 400 mm per annum and in which these Forests and other woody vegetation occur.

Successful formulation of a forest policy depends on the cooperation and collaboration of many institutions and individuals. Thus it is important from the outset that there be a strong element of participation, so that the Namibian people could both contribute ideas as well as be informed. There is a growing recognition that community participation is essential to effective management of natural resources, including forestry.

The exercise of involving the community has taught the Directorate of Forestry a few lessons. It can help in the fulfilment management goals, resolution of conflicts, and aid in recognising the existence of a policy. In order to achieve the substantial involvement and the support of the many parties interested in the policy, their participation was enlisted from the earliest stages of planning. Thus all the forestry regions were requested to create advisory committees at both district and regional levels. These committees were to identify critical issues pertinent to forestry in their localities and liaise with the inhabitants of the areas for possible solutions. Various means were employed over time to engage the wider public in a dialogue on the need to have a national forest policy. These ranged from sensitisation activities to problem solving by way of public meetings throughout the country. District and regional committees were tasked with the responsibility to arrange meetings with traditional leaders and various representatives of the people in the country.

To illustrate the consultative process which took place prior to a draft policy document, it is to be noted that Namibia's traditional power structures which are still guided to some extent by customary law were considered important during this policy formation process. In the Caprivi region which to date, has the only gazetted natural forest reserve, a prominent Chief Muraliswani and his traditional court was consulted and in addition, several village headmen were involved in locally organised meetings with forest officials. Chief Mamili of Linyanti was also consulted in the process. It is interesting to note that, these leaders and their subjects always insisted that before being involved in forest protection, the government must provide alternative means for livelihood. It also came out of these meetings that traditional rights to land and its resources on one hand, and the claim of the new government to the ownership of all communal land but not over the predominantly white-owned commercial land, was a contentious matter which was viewed with confusion, awe and even resentment. It made the government's strive to protect forests an issue met with mixed feelings or simply plain indifference.

In former Owamboland, meetings were held in the palaces of Kings; Kauluma, Taapopi and Chief Ipumbu. The Village headmen at Ombalantu were also involved in consultative meetings. Surprisingly, there was a lot of interest in forestry in Owambo probably because of the severe and relatively recent depletion of forests in the region, which a number of modern and traditional leaders remember with understandable nostalgia given several years of exile for a number of them.

The meetings were long and laborious as people were suspicious of the governments intention with regard to the utilisation of the forestry resources in their respective regions. It was also evident that different regions reacted differently to the governments depending on several factors, some of which were, land and tree tenure systems, the status of forests, and rights and concessions granted by past colonial governments. These meetings were followed up with regional workshops which mainly attracted the elite in the regions which culminated int a major workshop in windhoek. Throughout these workshops the leaders of the community, including non-governmental organisation,

private sector institutions, and grass roots organisations were encouraged to take an active participation. In addition to the above efforts, wide consultation with government departments was also part of the strategy to involve everyone. Letters were written to government departments to comment on the draft policy.

The workshops culminated into a draft policy document which was presented to institutions and the public at large for comment. The drafting was a technical exercise in formulation conducted by forestry officials in the directorate of forestry. After this exercise was done, the policy document was then submitted to the government for approval.

**Limitations of the Consultative Process during Policy Formation**

It is important to mention what factors were viewed as limitations to the consultative process and where possible, point out their possible effects to the policy formation process, or simply leave it to the reader to speculate.

- During this process it was felt that officials of the Directorate, obviously with vested interests, dominated the consultations. Possibly an independent facilitator or consultant could have obtained a more biased-free reflection of the attitudes of the various communities on what they may have considered key forest policy issues.

- There were also logistical difficulties in getting as many people as possible to attend the meetings. Hence most meetings were dominated at least by way of contribution, by community leaders. The assumption was of course that, they represented the interests of community members.

- The time allocated to the process of "issues searching", consultations, drafting and discussions before cabinet submission was basically one year. Thus time and understandable political pressure to produce a policy document may not have allowed further discussion on the document.

- The people's view of forest ownership and use was often in conflict with state claim to ownership of communal lands and its resources. This was an important matter that has a strong bearing on community forestry and community involvement in forest protection and management.

- The government's advocacy in forest policy for forest protection was viewed with a lot of suspicion given the country's well known colonial oppression involving severe land alienation to the disadvantage of black Namibians.

- Since forestry practice had been virtually dormant before independence except for timber concessions and a few nurseries selling ornamental seedlings, there was little or no data on forestry to guide policy formation and even formulation. Without graphic data, it is often difficult to excite or move politicians to make decisions in favour of the aspirations of a sector or sub sector.

- Furthermore, the policy document was formulated and drafted at a time when the directorate had just been formed with only a few members of staff and no earlier policy to go by. This appeared to have limited discussions and put in a place several criteria for monitoring policy implementation and where necessary, analysis with a view to reformation.

- In some cases, rights and concessions to forest use given to people in the communal areas such as the collection of revenue by tribal administrations in the colonial era and stopped by the new central government in independent Namibia became a serious issue requiring resolution.

## Objectives of the Current (1992) Forest Policy

The functions of the Directorate of Forestry have already been summed up in the mission statement. The major objectives of the current (1992) policy document are as follows:

- To maintain Environmental stability through the preservation and, where necessary, the restoration of the ecological balance of areas which have been adversely disturbed by serious depletion of forests.

- To conserve the national heritage of the country by preserving the remaining natural forests with a vast variety of flora and fauna. These forests must be protected against deforestation and other threats which will destabilize the environment.

- To recognise the fact that forestry is an essential part of land use planning to the extent that sufficient land must be set aside for forestry activities for multiple use.

- To make Namibia greener by increasing the wooded area and by improving the quantity and quality of wood in our forests.

- To make the country self-sufficient in fuel-wood, poles, construction wood and timber by supporting afforestation and reforestation with indigenous and suitable exotic species.

- To encourage the efficient and sustainable utilisation of forest resources.

- To see to it that, state, community and private forests are properly managed and controlled, especially with respect to exploitation.

- To encourage and support the development and increase of professional knowledge in Namibia's forests and forestry and support this knowledge through organised research.

- To direct, guide and control the trade and processing of wood and other forest products, in order to promote forest based industrial development and also protect both environmental and the commercial interests of the nation.

- To support the participation of rural communities with special attention to the role of women, in all forestry and conservation activities.

- To address the problem of "Food Security" by integrating forestry with other sources of livelihood such as animal husbandry and crop cultivation.

## Sector Strategies for Implementation of Policy

The strategies of the sector have been clearly spelt out in the policy document. Though these may change based on the redefinition of problem issues and changing priorities, they nevertheless represent today's major problems in the sector. It is recognised that to achieve the above set objectives and targets, the overall strategy for the development of the forestry sector will seek to

utilize forests resources sustainably by promoting a partnership and participatory approach to forest management.

- promotion of community participation in forest management through a system of incentives,
- revision of the policy and legislative framework to provide for community participation in forestry, joint management of forests between government and communities, community rights and revenue sharing. Also, aspects of trade in wood and wood-products from, public, communal and private farms will given special attention,
- the protection and management of forests on communal or trust lands will be clearly defined and mutually agreed upon or recognised by government and communities,
- harmonization of policies and regulations with those of related ministries or institutions such as wildlife, agriculture, water affairs and NGOs,
- support for agro-forestry through strong policy guidelines and laws requiring minimum tree cover in the most threatened or fragile cultivated areas,
- provision of adequate funding, staffing and training for the Directorate of Forestry,
- a regular system of resource assessment to aid in rational management planning.

*POLICY STATEMENTS*

**The Essentials of Forest Management**

Existing forests and forest lands should be fully protected and conserved and their productivity increased.

Forest and vegetation cover should be increased rapidly in valleys, Mulapo's, Oshana's, in catchment areas of the Chobe, Kwando, Okavango rivers and on Semi-arid and arid desert tracts of the Namib to compensate for loss of forest/vegetation cover now taking place in other parts of our country.

All uninhabited land covered with forests or vegetation should be administered by the Government through the Directorate of Forestry. Such land should either be declared forest reserved or management areas to secure the protection and conservation of our green heritage.

For the conservation of total biological diversity, the network of national parks, sanctuaries, biosphere reserve and other protected areas should be strengthened and extended adequately.

Provision of sufficient fodder, fuel and pasture, especially in areas adjoining forest, is sary in order to prevent depletion of forests beyond the sustainable limit. Since fuel wood continues to be the predominant source of energy in rural areas the programme of afforestation should be intensified with special emphasis on augmenting fuel wood production to meet the requirement of the rural people.

**Area Under Forests**

The national goal should be to have a minimum of one tenth of the total land area of the country under forest or tree cover. In the northern regions the aim should be to maintain one hundred

percent of the area under such cover in order to protect the forest resources, prevent erosion and land degradation and to ensure the stability of the fragile eco-system. A detailed table showing proposed sizes of forest areas for reservation in each geographical region is in the policy document.

Management of State Forests

Schemes and projects which interfere with forests in catchment of rivers, lakes and reservoirs or riverbanks or in any geologically unsuitable terrain and such other ecologically sensitive areas will be severely restricted.

No forest should be permitted to be worked without the Government having approved the management plan which should be in accordance with the national forest policy. The Government will issue necessary guidelines in this regard and monitor compliance.

In order to meet the growing needs for essential goods and services which the forests provide, it is necessary to enhance forest cover and productivity of the forests through the application of scientific and technical inputs. Natural forests will be harvested on a selection system. No clear felling will be permitted. The introduction of exotic species will be done following comprehensive studies in which their effects on the environment will be tested.

Afforestation, Social and Farm Forestry

A massive need-based and time-bound programme of afforestation and tree planting with particular emphasis on fuel wood and, fencing poles and fodder development, will be done on all degraded and denuded lands in the country.

The planting of trees in every town/city in our country, villages, regional centres, commercial farms and on other unutilized lands under state/corporate institutional or private ownership will be encouraged. Green belts should be raised in urban/industrial areas as well as in our arid southern regions.

Village and community lands, not required for other productive uses, should be taken up for the development of tree crops and fodder resources. Technical assistance and other inputs necessary for initiating such programmes will be provided the Government and NGO's will be encouraged to join these efforts.

Land laws will be modified so as to facilitate and motivate individuals and institutions to undertake tree-farming on their own land.

Rights and Concessions

The rights and concessions, including grazing, should always remain related to the carrying capacity of forests. The capacity itself should be optimised by increased investment, silvicultural research and development of the area. Controlled grazing patterns of domestic animals should be encouraged. The requirement of the community, which cannot be met by the rights and concessions so determined should be met by development of social forestry outside protected forests.

The holders of customary rights and concessions in forest areas should be motivated to identify themselves with the protection and development of forests from which they derive benefits. The rights and concessions from forests should primarily be for the bona fide use of the rural communities living within and around forest areas.

The life of our rural people and other poor living within and near forests revolves around forests. The rights and concessions enjoyed by them should be fully protected. Their domestic requirements of fuel wood, fodder, minor forest produce and consumption timber should first be met before any other needs are addressed.

Wood in Namibia is in short supply. The long-term solution for meeting the gap lies in increasing the productivity of forests, through establishment of plantation particularly in these areas which tolerate tree growing.

## Diversion of Forest Lands for Non-Forest Purposes

Forest land with tree cover will not be treated merely as a resource readily available to be utilised for various projects and programmes but as a national asset which requires to be properly safeguarded for providing sustained benefits to the entire community. Diversion of forest land for any non-forest purpose should be subject to the most careful examinations of social and environmental costs and benefits.

Expansion of agriculture, construction of dams and industrial development should be consistent with the needs for conservation of trees and forests. Projects which involve such diversion should at least provide information on their investment budget, funds for regeneration for possible compensatory afforestation.

## Wildlife Conservation

Forest management will be called upon to take special care of the needs of wild life conservation. Forestry should provide for "Corridors" linking the protected areas in order to maintain genetic continuity between possible artificially separated sub sections of migrant wildlife.

## Rural Communities and Forests

Rural Communities should be involved closely in the protection, regeneration and development of forests as well as to provide gainful employment to people living in and around the forest. While safeguarding the customary rights and interests of such people, forestry programmes will pay special attention.

Public awareness campaigns will be instituted to prevent forest fires and to limit the destructive effects of shifting cultivation. Areas already damaged by such cultivation should be rehabilitated through social forestry and the creation of energy plantations.

Grazing in forested areas should be regulated with the involvement of the community. Special conservation areas, young plantations and regeneration areas should be fully protected. Grazing and browsing in forested areas need to be controlled.

## Forest Based Industries

The main consideration to govern the establishment of forest-based industries and supply of raw materials to them should be that no forest-based enterprise, except at the village cottage level or a cooperative, should be permitted in the future to start forest exploitation, unless it has been first cleared after a careful scrutiny with regard to assured availability of raw material. In any case the fuel, fodder and timber requirements of the local population should not be sacrificed for this purpose. Forest based industries must not only provide employment to local people on priority but also involve them fully in raising trees and raw material.

Some of our natural forests shall be declared nature reserves to maintain ecological balance and for biodiversity conservation. No exploitation will be permitted in such reserves.

**Forest Extension**

Forest conservation programme cannot succeed without the willing support and cooperation of the people. It is essential, therefore, to inculcate in the people, a direct interest in forests, their development and conservation, and to make them conscious of the value of trees, wildlife and nature in general. This can be achieved through the involvement of educational institutions right from primary education. Farmers and interested people should be provided opportunities through existing agricultural colleges, Ogongo, Neudamm, Tsumis park and Mashare or any training centre to learn agrisilvicultural and silvicultural techniques to ensure optimum use of their land and water resources. Short term extension courses and lectures will be organised in order to educate farmers and for this purpose it is essential to propagate programmes through mass media.

**Forestry Education**

Although Namibia has neither formal nor informal forestry education, forestry should be recognised both as a scientific discipline as well as a profession and training opportunities within and outside Namibia will be pursued.

**Forestry Research**

Giving due recognition to the importance of forests for environmental health, energy and employment, emphasis must be laid on scientific forestry research necessitating the establishment of a Namibian forestry research unit as part of the directorate of forestry. Priority areas of research will include, agroforestry and pole wood species, trees for land rehabilitation, tree selection and improvement, management of natural forests, efficient utilisation methods or technology, non-timber forest products and socio-economic and policy issues.

**Personnel Management**

The Government will endeavour to enhance professional competence and status by attracting and retaining qualified and motivated professional foresters and forest scientists.

**Forest Survey and Databases**

Inadequacy of data regarding forest resource is a matter of concern. Priority will be given to surveys of forest resources in the country on scientific lines with a view to updating information.

**Legal Support and Infrastructural Development**

The Government will undertake appropriate legislation supported by adequate infrastructure in order to implement the policy effectively.

**Financial Support for Forestry**

Investment in forestry is indeed fully justified considering the contribution of forests in maintaining essential ecological processes and life support systems and in preserving genetic diversity. Forests should not be looked upon only as a source of revenue. Forests are a renewable natural resource. They are a national asset to be protected and enhanced for the well being of the people in Namibia.

It is accurate to state that the current policy document benefited from a positive attitude from government and the then parent ministry of Agriculture, water, fisheries and rural development. Even more important was the fact that Namibia's first president gave specific attention to forestry development.

It can also be concluded that a number of former freedom-fighters who later became senior government officials or policy makers whose ancestral homes occur in northern Namibia found their former well forested lands virtually bare. They naturally called for an organisation to "**green**" their environment.

The elevation of forestry from a tiny and inconsequential division based in a small the town such as Grootfontein, into a full-fledged Directorate, gave the necessary impetus and need for a fresh mandate to guide forestry through a proper National Forest Policy.

The fortunate fact that the government availed the necessary funds to establish the directorate and to incur capital expenditure to provide means of transport, construction of offices and purchase of equipment and to recruit personnel was vital to the policy formulation.

Added to the above, were international initiatives on development and environment such as renewed calls for the conservation of nature and biodiversity. In this respect, donor interest in funding forestry activities was a necessary boost to an already inspired local leadership.

However, the massive lack of trained indigenous Namibians in forestry and the politically unacceptable recruitment of South Africans who used to work in Namibia's forest service broke continuity and affected implementation because a new forestry organisation had to built afresh. This differs significantly from most african countries in which a number of senior foresters from past colonial governments remained in the forest service.

*RELEVANT POLICIES AND LEGISLATION OUTSIDE THE FOREST SECTOR*

**General Remarks**

There is no formal inter-sectoral mechanisms for policy dialogue as yet in Namibia. This is because a number of ministries are still busy building their institutional capacities to implement their individual mandates. This is not to say that there are no overlaps, complementarities or even conflicts that require dialogue. Examples of conflicts between the politically expedient policies of land clearing and settlement schemes on one hand and forest conservation and management on the other have been mentioned earlier on in the document.

However modest gains in policy dialogue will be achieved from inter-ministerial landuse planning which is chaired by the ministry of lands and settlement. It needs further strengthening and a legal recognition of its mandate. Intra and inter-ministerial cooperation in rural development projects is also a possible way of policy dialogue. An example of intra-ministerial cooperation could be achieved by the joint activity of forestry and wildlife conservation on community-owned wildlife conservancies aimed at promoting tourism outside gazetted national game parks or reserves.

Joint or integrated extension efforts between agriculture and forestry is also considered an important mechanism for policy dialogue.

**A Description of policies outside the forestry sector**

To the extent that forestry development constitutes a chapter in Namibia's first National Development Plan, it can be stated that our National Planners and the political leadership have recognised forestry as an important development issue. It is however pertinent to review policies outside the forestry sector that have some influence on it.

To start with forestry is considered in the national constitution in which it is asserted that development will foster and protect ecosystems and vital ecological processes. This should be considered a statement of policy.

Several Policies and government documents support forestry development such as National Agricultural Policy Draft 1995, National Environmental Policy, Namibia's Green Plan 1993, Namibia's Environmental Assessment Policy 1995, and Namibia's Policy To Combat Desertification.

A 1995 Draft National Agricultural Policy supports soil and water conservation and recognises the importance of forestry in rural development and food security. It is hoped that ensuing legislation to enact some of the policies will augment other pieces of legislation which give protection to vegetation.

Namibia's Green Plan which was published under the Ministry of Environment and Tourism in 1993 is concerned with Environment and Development and deals particularly with the sustainable management of renewable natural resources. This covers the sectors of agriculture, fisheries, forestry, wildlife and tourism.

In a sense, it was the basis for the policies to Combat Desertification and for Environmental Assessment since they are closely linked to development activities associated with land use. Despite the fact these policies reflect no direct mandate on the part of their proponents with respect to forestry, they are nonetheless vital in public awareness creation and are in line with the provisions in current forest policy.

It is important to note that an Umbrella Environmental Legislation is currently being drafted under the aegis of the Directorate of Environmental Affairs in the Ministry of Environment on Tourism through sponsorship of the Government of Norway. This legislation will cover the sustainable and environmentally sound management renewable resources including fisheries and in addition cover industrial pollution.

**Legislation Relevant To Forestry**

- *The Water Act 54 of 1956*: This Act was made applicable to SWA by proclamation 291 of 1970, proclamation 141 of 1971 and proclamation 281 of 1971. It gives protection to trees through catchment protection.

- *The Soil Conservation Act 7 of 1969*: The Act is a statute of South African origin. It was applied to SWA by a 1971 amendment, The Second Soil Conservation Amendment 38 of 1971. The act aims at controlling soil erosion and for the conservation, protection and improvement of the soil and vegetation, and the protection of water sources. The Act was however not applicable to the Communal areas of SWA and also to urban areas.

- *The National Monuments Act 28 of 1969*: The Act provides for any property of aesthetic, historical or of scientific or cultural interest. It is possible that plants or trees can be declared, depending on the circumstances, as a national monument.

- *The Mountain Catchment Areas Act 63 of 1970*: The Acroduction of fruits, vegetables and provision of grazing and browsing grounds. In addition, it improves food production through affordable and sustainable practices which also conserve land productivity.

- Adoption of environmentally sound land use practices; the conservation of soil and water and biodiversity.

- By calling for the maintenance of forest cover, wildlife and tourism which earn Namibia lots of revenue is enhanced.

*FOREST POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

Since Namibia's First National Forest Policy is only 3 years old, it is quite premature to comment on its implementation and impacts. It is however important to state that the government's strengthening of its commitment in the 1992 policy on rural afforestation, community forestry and agroforestry are significant. Furthermore, institutional building given the recent creation of the Directorate of Forestry should be an important criterion for early impact evaluation. In the implementation of the current policies some factors or constraints are worth stating.

**Supportive Policies** and **Legislation** from other sectors of the economy will be important for the successful implementation of the policy document. In this case, the effectiveness in the implementation of agricultural and land use policies are quite important.

The adherence to recommended **management principles** and attendant practices will be critical to its implementation.

**Forest Ownership** is important for the involvement of **local communities** in forest protection and management. The current land tenure issues the impending and contentious **communal land bill**, in addition to the general reluctance of governments to relinquish land ownership or sell public land to private companies can therefore be seen as a constraint to the involvement of communities in forest management.

Evidence of possible impacts of the policy document can be seen in various activities and processes. Some of these are in accordance with the Principles espoused in **UNCED's Agenda 21**. In fact, the creation of the Directorate of Forestry in itself to lead the way toward the **greening** of Namibia and the **conservation and sustainable management** of her forests are in agreement with Agenda 21.

It should also be stated that Agenda 21 has been fully embraced by the donor community most of whom are keen to support forestry activities.

**Institutional Capacity Building** - The Directorate of Forestry has re-established or created new regional offices throughout Namibia to facilitate advisory services, supply of seedlings, permits, law enforcement e.t.c. In addition, the administrative structure is gradually being filled with officers.

**Training** at the technical and professional levels has actually picked up and still needs to be followed up.

In line with the current policy, the Directorate through a consultative process with rural communities, has identified representative forest and **woodland formations to be demarcated and protected by legislation** for purposes of ecosystem and **biodiversity conservation**. Some level of

utilization may be tolerated provided that the Directorate and Communities would have agreed on clear management plans.

**Taking forestry to the communities** has actually began by way of feasibility studies in Caprivi and Kavango regions. The Government of Denmark through the **Danish Agency for Environment and Development (DANCED)**, has accepted what will be the first major community forestry project in former Owambo. Community Forestry is deeply rooted in the policy and has been identified as one the directorate's programmes to be included in a strategic planning process currently in process in the division of forest management.

A notable point is that the **Government of Denmark** has earmarked funds for sustainable forest management and general environmental management in Southern Africa as a direct result of **Denmark's commitment to UNCED**. This is clearly articulated in DANCED's prospectus.

There is evidence of **increased public awareness** of forestry as seen in newspaper articles on forestry, wood energy and recent media interests in forest legislation.

A major project on **Forest Cover Classification and Mapping** for the whole country is in its final stages and a **National Forest Inventory** will begin in late 1995. These are important resource assessment exercises for purposes of management planning.

The Directorate has also been recognised as a key player in **inter-ministerial land use planning** exercises and practices.

The important factors which will influence policy implementation in Namibia are:

- The current directorate of forestry still requires to build its instituitional capacity to efficiently fulfil its mandate. It will take several years for the directorate to fill its establishment posts by adequately trained Namibian staff. Though efforts in training have started, staffing will remain a major constraint in policy implementation given the fact that the directorate has been in existence for only 4 years.

- It is encouraging however to note that government funding is still not a problem. Trained Namibians is more of a constraint than funding.

- Dealing with land ownership issues and forest use will however affect forest management in communal areas and will require skills in "conflict resolution" important for forest practice in these vital lands.

- It has been realised that forestry development has to be packaged together with other rural development activities which address issues such as "food security" and "income generation". Since mechanisms to do this have not been institutionalised, the impacts of the current policy are still likely to be lower than it could.

- The current and **ongoing review of forest legislation** being done with the **assistance of FAO**, is an important exercise which is likely to facilitate the implementation and impact of the policy. It is also clearly important for the implementation of the **current policy and Agenda 21** because of its support for the sustainable management of forests, the protection of fragile ecosystems and the conservation of biodiversity. It will address key issues regarding:

  * **Reservations and protection of fragile and essential ecosystems.**

* The possible role and importance of customary law in forest resource allocation and use
* Community participation in forest management
* Forest activity and environmental impact assessment
* Licensing for exploitation, processing and trade
* The requirement for forest management planning
* Forests on private land
* Non-timber forest products
* Forest protection

- **Strategic Planning**: The division of management in the directorate of forestry is currently involved in a strategic planning exercise in which, activities of the directorate are grouped according to logical development programmes with **clear objectives** and **relevant projects**. The plan is meant to guide developments in the forestry sector over the next 10 years. The **recommendations of UNCED's Agenda 21**, are used as guidelines especially in drawing the programmes dealing with community forestry, **management of natural forests and woodlands**, with specific attention to **riverine forests** where conservation of **biodiversity** often runs into **conflicts** with **community needs** for valuable dry season grazing and cultivation.

*CONCLUSIONS*

The current document reaffirms its recognition for the ecological role of forests, gives a high ranking to the basic needs of Namibian people as an important objective of forestry development. It has also reinforced the adherence to management principles and standards through the concepts of sustainability, efficiency, and consistency of policy. Along with this, community, social forestry and agroforestry are given due recognition.

The lessons learnt during the formation process as contained in the section on policy formation and formulation process suggest that:

- regional consultations are important for identifying and even in predicting emerging issues
- that government officials alone may not be the best at discovering important policy issues
- land ownership especially in government trust lands can be an issue important to the success of community forestry
- reservation or gazettement of forest land is often viewed with suspicion despite its noble intentions
- lack of data on forestry was a major constraint to policy formation in the technical forestry sense

The advocacy for an increase in forest cover is significant in view of Namibia's aridity. It also contributes globally by way of biodiversity conservation and the maintenance of unique biomes.

A few gaps still exist in the new policy document. Concepts such as resource sharing with respect to community involvement and/or ownership of forests are not clear enough to guide appropriate legislation. In addition, forestry in the Urban Environment ought to have been given more prominence since urban populations are increasing astronomically. The promotion of urban forestry

in Namibia will conceivably improve the quality of urban life and instill desirable environmental values.

It is also noteworthy the current forest legislation process is timely and will enable the implications of policy to be incorporated into a legislative framework. It is important however to put into place, mechanisms for cross-sectoral harmonisation of policies which may affect forestry development.

It is important to note that the policy document puts far too much responsibility of forest management and protection to the government when in actual fact, forests in Namibia are largely in traditional communal lands. This is potentially a source of conflict and is likely to be a major constraint in the effective implementation of forest policy. Our new legislation will attempt to correct this situation.

The current inadequate level of staffing in the directorate is also likely to slow the rate at which some elements of the policy can be effectively followed. Despite this the Directorate of Forestry ought to start doing the following:

- continue to intensify training of Namibians
- constitute a policy review team in order to institute "issues searching" as a major instrument in the policy review process
- to plan for and conduct regular policy review exercises
- build or create a capacity for "conflict resolution" since issues of land tenure are likely to affect the implementation of forest policy for some time to come
- to use strategic planning as a systematic mechanism for "charting the course" for policy implementation for both divisions of management and research. This process is now underway.

*REFERENCES*

Corbett A, 1995. Current Law Regulating Forests and Plants. A paper presented at "The May 16, 1995 Forestry and Plant Protection Legislation Workshop", Swavek Hall, Windhoek. (To appear in the proceedings).

Erkilla A. and H. Siiskonen 1992. Forestry in Namibia 1850 - 1990. Silva Carelica 20. University of Namibia. 244pp.

Government of Namibia 1992. National Forest Policy for Namibia. Ministry of Agriculture, Water and Rural Development. March 1992. 13pp

Government of Namibia 1993. Transnational Development Plan. 1991/92 - 1993/94. National Planning Commission.

Government of Namibia 1993. Namibia's Green Plan (Environment and Development). C. Brown (ed). Ministry of Environment and Tourism. 174pp.

Government of Namibia 1995. Namibia's Environmental Assessment Policy. Ministry of Environment and Tourism. 17pp

Government of Namibia 1995. National Agricultural Draft Policy. Ministry of Agriculture and Rural Development

Keet, J.D.M. 1927 Afforestation and Conservation in South West Africa. Windhoek 1927.

Kojwang H.O. 1994. Forestry and Forest Policy in Namibia - A Historical Perspective and Positional Paper. A country paper prepared for the Roundtable Discussions on Forest Policy in Eastern and Southern Africa, 24-26 October 1994, Hilton Hotel, Addis Ababa, Ethiopia.

Kojwang H. O., 1995. Forest Policy and Legislation. A paper presented at "The May 16, 1995 Forestry and Plant Protection Legislation Workshop", Swavek Hall, Windhoek (To appear in the proceedings).

Lau B. and P. Reiner 1993. 100 Years of Agricultural Development in Colonial Namibia. Windhoek Printers and Publishers. The National Archives of Namibia. 94pp

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIERE AU NIGER*

par **M. Mounkaila Goumandakoye**, Directeur de l'environnement, Ministère de l'hydraulique et de l'environnement, P.O. Box 578, Niamey

### *INTRODUCTION*

La présente étude porte sur la politique forestière du Niger, son processus d' élaboration, sa mise en oeuvre et ses implications par rapport au développement national. Face à l'évolution rapide des contextes politique, économique, social, institutionnel et écologique de nos pays, et prenant en compte les grands enjeux environnementaux et de développement qui se profilent à l'horizon, il importe de s'interroger sur nos politiques, nos stratégies et pratiques.

L' initiative de la FAO d'engager un processus de révision des politiques forestières africaines sur la base des études de cas d'un certain nombre de pays est à saluer parce que s'inscrivant dans la volonté de réforme et de nécessaire adaptation de nos options et orientations de développement.

### *LE CONTEXTE NATIONAL DE DÈVELOPPEMENT*

Le Niger est un vaste territoire de 1 267 000 km$^2$ dont les deux tiers sont occupés par le désert. Les steppes et savanes sahéliennes occupent l'étroite bande méridionale où les conditions sont plus favorables (350 à 800 mm). La situation écoclimatique difficile impose au pays une politique de développement marquée par la recherche de la sécurité alimentaire et énergétique, la préservation de la base productive agro-sylvopastorale, et l'amélioration du niveau de vie des populations à 90 % rurales. Cette politique de développement repose sur les principes de l'unité nationale, la justice sociale, et la participation démocratique de tous les citoyens à l'oeuvre de construction nationale.

Les systèmes et mécanismes de définition et de mise en oeuvre de la politique de développement sont constitués par les plans de développement, le dernier en date étant le plan quinquennal de développement 1987-1991. Le plan fixe les grandes options du pays, définit les politiques et stratégies, les objectifs visés, les priorités de l' action et l' allocation des ressources; la programmation des investissements publics; la gestion budgétaire (affectation des ressources budgétaires, gestion et contrôle de leur utilisation); le système d' animation économique et d' animation au développement qui n'a pas fonctionné; le système statistique et informatique qui, bien que comportant des lacunes, a servi d'outil d'aide à la décision gouvernementale; et le système d'analyse économique (suivi de la conjoncture économique, analyses générales et sectorielles).

Du fait de la sous-estimation de la contribution du secteur forestier au développement (4% environ du PIB) et nonobstant les discours et grandes déclarations d'intention, la priorité réelle accordée au secteur forestier reste très secondaire.

Il ne faut pas s'attendre que les résultats de la CNUED entraînent des bouleversements importants dans les politiques de développement en un temps si court. La mise en place d'un comité national de suivi de la CNUED (COMNAT), la volonté gouvernementale de se doter d' une stratégie environnementale au delà d'un plan national de lutte contre la désertification/gestion des ressources naturelles, le débat permanent instauré sur l' articulation environnement/développement entraîneront des modifications certaines, mais lentes, dans le développement forestier et le développement économique et social .

## *ETAT ACTUEL DE LA POLITIQUE NATIONALE EN MATIERE DE FORESTERIE*

### Processus d'élaboration de la politique forestière

Le Niger est un pays à économie essentiellement agricole et pastorale, où les forêts sont à la fois productrices de bois de feu et de services, espace pastoral et réserves foncières. La politique forestière a donc été vue dans un cadre plus global qui associe tous les acteurs du développement rural dans une démarche cohérente de gestion des ressources naturelles.

Cette politique est le fruit de multiples concertations et consultations auxquelles ont pris part l'Etat à travers ses services et institutions, les communautés rurales à travers leurs groupes socio-professionnels de paysans et éleveurs, les exploitants de bois, les organisations non gouvernementales (ONG), etc. Il s'agit d'un processus qui a pris naissance en mai 1984 à Maradi par un grand débat national sur la désertification. Les orientations arrêtées au cours de ce grand débat ont porté sur plusieurs volets dont celui de la foresterie. Par l'entremise du Ministère de l'hydraulique et de l'environnement (MHE), Ministère de tutelle des forêts qui a finalisé les propositions, le Conseil des ministres a examiné ces orientations et les a adoptées sous l' appellation de "Engagement de Maradi".

En 1985 le Ministère de l'hydraulique et de l'environnement, institution chargée de la formulation de la politique forestière, a conçu, en rapport avec tous les organes de l'Etat impliqués dans la gestion des ressources naturelles, un Plan national de lutte contre la désertification (PNLCD) qui clarifie en matière forestière et dans les autres domaines connexes (agriculture, élevage, ressources en eau) les orientations de l' Engagement de Maradi, tout en leur donnant un contenu plus concret et opérationnel.

Plus tard, en 1989, un Comité interministériel a été mis sur pied pour élaborer les principes directeurs d'une politique de développement rural (forêts, faune, pêche et pisciculture, hydraulique, élevage, agriculture, organisation du monde rural). Les travaux de ce Comité ont duré de septembre 1989 à mars 1992, sous-tendus par la recherche d'une plus grande cohérence entre les secteurs. En juillet 1992, le Conseil des ministres, adopta par Ordonnance les principes directeurs devant guider la politique nationale de développement rural.

### Principes et objectifs de la politique forestière

En matière forestière, la politique repose sur le triptyque suivant:

- *L'intégration:* Les orientations de la foresterie doivent s' intégrer à celles de l' agriculture et de l' élevage dans une démarche qui assure complémentarité et synergie des actions pour une meilleure gestion des ressources naturelles, la lutte contre la désertification et le développement socio-économique;

- *L'approche participative:* La participation active volontaire et responsable des communautés rurales sera privilégiée; les actions seront décidées et mises en oeuvre par les populations qui en seront les principaux bénéficiaires;

- *Le rendement soutenu et la durabilité*: L' exploitation et la gestion des forêts doivent satisfaire de façon pérenne, en quantité et en qualité, les besoins des populations présentes sans porter préjudice à ceux des générations futures.

Les objectifs à atteindre portent sur:

- La satisfaction des besoins en énergie domestique des populations actuellement couverte à 85% par le bois;

- La satisfaction des besoins nationaux en bois de service traditionnels et produits forestiers secondaires (produits tinctoriaux et tannants, gomme arabique, fruits divers, alimentation, pharmacopée, etc.);

- La protection et la restauration des écosystèmes et systèmes de production (par la sylviculture, le sylvopastoralisme, l'agroforesterie, la lutte contre les feux de brousse, les fixations des dunes, etc.);

- Le soutien à l'économie nationale (contribution accrue au PIB);

- L'amélioration du cadre de vie et la contribution au développement scientifique et culturel du pays (ceintures vertes, parcs et bosquets, arboreta, sauvegarde in situ d'espèces en voie de disparition, etc.).

Contenu de la politique forestière

Du point de vue de son contenu, la politique traite de:

- l'aménagement des forêts naturelles: les ressources forestières nationales s'amenuisent à un rythme accéléré de 150 000 à 200 000 ha/an. Le déficit annuel théorique est de un million de stères. Sur 1 267 000 km$^2$, le pays ne compte que 15 millions d' ha seulement de terres cultivables, 9,700 millions d'ha de terres forestières marginales et 4,5 millions d'ha de terres forestières de bonne potentialité.

  L'effort devra porter sur l'aménagement par les collectivités rurales avec l'encadrement des services forestiers, des 4,5 millions d'ha en recherchant une amélioration de leur productivité encore faible (0,5 à 1,5 stère/ha/an). Ces aménagements doivent être agro-sylvopastoraux et/ou sylvo-cynégétiques. Des règles de gestion sylvo-pastorale doivent être appliquées dans les zones où les forêts disparaissent du fait du surpâturage et du vieillissement des peuplements (absence de régénération naturelle);

- la sauvegarde des forêts domaniales, parcs et réserves; ces aires à protéger et à gérer doivent assurer le maintien de la biodiversité tout en jouant un rôle écologique, esthétique, scientifique et économique. Les forêts classées qui ne couvrent que 212 000 ha devront faire l'objet d'un enrichissement dans les zones dégradées, de déclassement dans les zones totalement occupées par l' agriculture et non récupérables, d'extension par classement dans les zones non soumises à la culture mais de recouvrement égal ou supérieur à 20 %;

- le reboisement: il doit être réalisé pour répondre à des besoins précis des populations en tenant compte des conditions écoclimatiques et édaphiques des sites.

La production des plants par des structures privées doit être encouragée (minipépinières villageoises, pépinières privées, pépinières scolaires, etc.). La production moyenne de l'ordre de 10 à 12 millions de plants doit rapidement atteindre les 20 millions à partir de matériel végétal performant. Le reboisement doit s'appuyer aussi sur les semis directs et la régénération naturelle assistée.

Le reboisement doit viser plusieurs buts: production de bois de feu et de service, protection des terres, redressement de la fertilité des sols, production fourragère, fourniture de sous-produits comme la gomme, les fruits, les feuilles alimentaires, etc.

- l'énergie: afin de réduire la pression sur les formations végétales, la promotion des énergies de substitution (gaz butane, pétrole) et le développement des technologies d'économie de bois sont encouragés;

- l'organisation de la filière bois par le soutien aux associations des exploitants de bois aux niveaux national et régional:

- Le commerce de bois doit se faire selon des circuits formels qui assurent une plus grande maîtrise des quantités exploitées et commercialisées, une rationalisation de la structure du prix du bois, une meilleure fiscalisation du produit;

- l'utilisation des terres: la politique forestière s'appuie sur le code rural dont le but est l'accès équitable des populations à la terre, la résolution de façon durable des conflits fonciers et la sécurisation des producteurs dans leurs droits;

- la recherche: elle doit porter sur la forêt et les terres forestières d'une part, sur les produits forestiers d'autre part. Elle doit englober divers aspects: connaissance de la ressource, aménagement de la ressource (régénération des espèces, productivité, durée de la rotation, etc.), amélioration du matériel végétal, reconstitution du milieu végétal et des sols, transformation des sous-produits, technologies adaptées, etc.;

- l'éducation et la formation: les cadres forestiers reçoivent leur formation dans trois niveaux essentiels: supérieur, moyen et de base. La formation reçue doit s'appliquer au milieu sahélien faisant du forestier beaucoup plus un restaurateur de l'environnement qu'un producteur de bois (adaptation de l'enseignement en privilégiant l'approche pluridisciplinaire et participative).

  L'éducation pour la protection des forêts et de la nature est initiée au niveau primaire à travers le Programme formation sur l'environnement (PFIE);

- la participation des populations: la gestion rationnelle des ressources forestières s'effectuera grâce à une participation étroite des communautés au processus de décision, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions à entreprendre.

Il s'agira d' assurer la formation fonctionnelle des populations, d'associer les femmes au processus de développement, d'encourager l'autogestion et l'autoencadrement.

La responsabilisation des communautés se réalisera à travers:

- une décentralisation administrative et financière progressive s'orientant à terme vers la reconnaissance d'un statut de type "collectivité locale" pour les unités de base (villages) et la mise en place de budgets de développement gérés localement et de manière autonome;

- une augmentation des ressources locales par le transfert des recettes fiscales (partage avec les collectivités des taxes sur l' exploitation des forêts);

- une prise en charge progressive des coûts de réalisation des programmes par les populations en fonction de l'évolution des ressources locales;

- Le renforcement des services forestiers de l'Etat: Les services forestiers déjà présents dans les huit régions du pays et les trente-six arrondissements devra ouvrir des postes forestiers dans les gros villages et au niveau des forêts aménagées d'au moins 25 000 ha. Le personnel doit être renforcé tant en effectif qu'en profil.

Les services forestiers et les autres services du développement rural devront engager une évolution des administrations axée en autres sur:

- une réallocation des ressources humaines et des moyens financiers vers les services de terrain;

- la recherche d'une amélioration de l'efficacité des agents à moindre coût et l' adaptation des moyens d'intervention aux conditions du terrain et aux capacités financières de l'Etat;

- une réorganisation des fonctions et du travail des structures techniques décentralisées visant à réduire la part des tâches administratives et à augmenter la présence effective des agents sur le terrain à l'écoute des producteurs;

- le développement de relations étroites et réciproques entre recherche, vulgarisation et production.

**Facteurs influençant le processus d' élaboration de la politique forestière**

Le processus d'élaboration de la politique forestière doit être considéré comme continu car une politique ne saurait être figée. Elle doit s' adapter à la dynamique écologique, sociale, politique et économique du pays. Elle doit aussi intégrer les éléments pertinents de la réalité internationale.

Malgré la définition des orientations de la politique forestière à travers les principes directeurs de la politique de développement rural et le Plan national de lutte contre la désertification, la politique forestière mérite une réforme afin d'y intégrer davantage la variable démographique (donc de l'accroissement exponentiel des besoins en terres et en bois) et les données socio-économiques afin de mieux valoriser les ressources forestières.

Cette réforme indispensable est entravée par:

- l' absence d'une politique réelle d'aménagement du territoire;

- les difficultés institutionnelles liées à la confusion qu'entretiennent les agents de l'Etat entre les intérêts des services et les enjeux au niveau des secteurs de développement;

- le flou dans la définition de la politique économique et financière sujette aux ajustements structurels;

- les faibles capacités de l'Etat en personnel et moyens financiers pour engager des réflexions et des études approfondies autour desquelles la politique devrait être bâtie;

- l' ingérence des agences d' aide internationales qui lient de plus en plus leur coopération à des conditions qui ont allure de diktat.

*MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES FORESTIÈRES ET IMPACTS*

Une politique ne vaut pas par son énoncé mais par l'efficacité des instruments et mécanismes mis en place pour son application. La mise en oeuvre de la politique forestière s'effectue à travers:

**Le Code forestier**

Il constitue le référentiel principal qui fixe le régime des forêts au Niger. Ce Code repose essentiellement sur la Loi 74-7 du 4 mars 1974 et son Décret d'application. Le Code forestier stipule que toutes les forêts vacantes et sans propriétaires appartiennent à l'Etat. Dans la mesure où le pourcentage des forêts pour lesquelles existent des titres de propriété est négligeable, l'Etat possède de ce fait un droit d'usage et de gestion étendu, sans ambiguïté et sans partage sur l' ensemble des forêts. Cette disposition sera révisée pour s' adapter au Code rural qui accorde au niveau local les droits d'usage, d'aménagement et même de propriété sur les ressources naturelles. Les services forestiers ont d'ailleurs déjà fait adopter une Ordonnance qui octroie des "concessions rurales" aux communautés villageoises leur donnant droit d' exploiter et de gérer à leur profit une superficie donnée de forêts. Ces forêts qui peuvent être concédées aux communautés villageoises appartiennent au domaine dit protégé de l'Etat, le domaine classé de l'Etat demeurant inaliénable et imprescriptible. Le Code reconnaît le domaine forestier privé à travers les forêts des particuliers poussant sur des terres faisant l'objet de titres de propriétés détenus par des personnel privées.

L' exploitation des produits forestiers est strictement réglementée par un système de permis et d'amendes. Le Code Nigérien donne des pouvoirs très étendus aux agents forestiers pour le respect des textes en vigueur.

Le Code forestier, même s'il a freiné la destruction du couvert végétal, n'a pas permis d'asseoir des modalités de gestion communautaire des forêts. Les solutions du Code relèvent plus du procédé de police: ce sont des interdictions, des soumissions de certains actes à autorisation de l'administration, des sanctions en cas d' infraction. Cette lacune fondamentale d' absence de règles de gestion communautaire explique d'ailleurs les raisons de sa révision engagée depuis 1992. Ce processus de révision vise à réadapter la loi forestière à la politique actuelle en clarifiant les rôles et les responsabilités des diverses parties prenantes (Etat, collectivités, privés, etc.) en redéfinissant le droit forestier dans le respect des valeurs et traditions, en garantissant effectivement une gestion saine et durable des ressources forestières.

**Les instruments fiscaux**

L' exploitation des ressources ligneuses, notamment pour l'approvisionnement en bois énergie des centres urbains, s'effectue de façon anarchique et suivant une logique qui se traduit par la surexploitation des zones périurbaines. Par ailleurs, cette exploitation étant essentiellement le fait de commerçants citadins elle n'implique pas les population riveraines victimes de la surexploitation de leurs terroirs.

Une Ordonnance et son Décret d' application portant organisation de la commercialisation et du transport de bois et la fiscalité qui lui est applicable ont été adoptés en août 1992. Ces textes ont pour objectifs de:

- concrétiser le transfert de responsabilité de la gestion et du contrôle de l'exploitation des ressources ligneuses aux communautés rurales;

- motiver les collectivités locales en leur donnant les moyens de jouer un rôle moteur et de conseil auprès des populations rurales, afin de promouvoir les aménagements forestiers villageois;

- inciter les commerçants - transporteurs de bois à s'orienter vers des zones cibles suivant les prescriptions des schémas directeurs d'approvisionnement en bois énergie des gros centres urbains;

- peser sur les prix de vente au consommateur du bois-énergie et modifier les termes de la concurrence en vue de contribuer au succès des actions de promotion des combustibles de substitution (gaz, pétrole, etc.) et à la diffusion des foyers améliorés;

- une augmentation de 7 % de la taxe par stère exploité et transporté en provenance des zones dites orientées;

- le maintien du niveau de la taxe à 350 FCFA par stère en zone contrôlée, c'est-à-dire sous aménagement intégral.

Dans les deux derniers cas, il est appliqué une bonification proportionnelle qui réduit la taxe en fonction des distances afin d'inciter les commerçants-transporteurs à s'approvisionner en zone de forêts orientées ou contrôlées même si celles-ci sont éloignées. L'objectif est d' assurer un plus grand respect du schéma directeur d'approvisionnement en énergie-bois.

Les recettes dues à la taxe forestière sont ainsi réparties:

| Origines<br>Récipiendaires | Exploitation<br>Incontrôlée | Exploitation<br>Orientée | Exploitation<br>Contrôlée |
|---|---|---|---|
| Structure local de gestion | - | 30% | 50% |
| Budget des collectivités | 10% | 20% | 40% |
| Trésor public | 90% | 50% | 10% |

La fiscalité mise en place a eu pour effet de motiver les Communautés rurales dans la gestion des forêts naturelles. Elle n'a pas encore permis de rendre le bois suffisamment compétitif par rapport aux autres sources d'énergie. Elle n'a pas encore répondu aux attentes dans le cadre de l' application des schémas directeurs d'approvisionnement en raison surtout du niveau encore bas de la taxe en zone incontrôlée et de l' absence d'un calibrage des camions de transport de bois pour un meilleur contrôle des quantités réelles transportées.

Somme toute, cette fiscalité favorise la sauvegarde et une exploitation rationnelle des forêts par les communautés villageoises.

<u>L'organisation administrative des forêts et les structures d'appui</u>

Les organes administratifs de la mise en oeuvre de la politique forestière sont constitués par les services centraux et décentralisés des forêts.

L'organisation administrative présente la structure suivante:

- Ministère de tutelle: Ministère de l'hydraulique et de l'environnement;
- Direction nationale de l'environnement avec sept services centraux:
  * Service central de la sylviculture et de la restauration des terres (SSRT);

  * Service central des peuplements forestiers naturels et d'appui à la gestion des terroirs (SPN/GT);
  * Brigade territoriale de protection de la nature (BTPN) chargée de l' application des textes législatifs et réglementaires en vigueur;
  * Service central de lutte contre les pollutions et nuisances (SLPN);
  * Unité technique environnementale (UTA) chargée entre autres du suivi environnemental;
  * Bureau de l' inspection des services et projets (BIPS);
  * Service administratif et financier (SAF);
- Huit Directions régionales connues sous l' appellation de Directions départementales de l'environnement (DDE);
- Trente-six Services d'arrondissement de l'environnement (SAE);
- Dix-sept Postes forestiers dans les villages et sites d' importance forestière.

Les Services forestiers sont ainsi bien répartis sur l' ensemble du territoire national. Avec un effectif de 650 personnes dont une soixantaine d'ingénieurs, le personnel demeure encore insuffisant au regard de l'étendue et de la complexité des tâches.

Dans le domaine de la recherche, l'Institut national de recherche agronomique du Niger (INRAN) à travers le Département de recherche forestière (DRF) assure l'exécution des travaux y afférents. Malheureusement le DRF n'a pas jusqu'à présent, faute de personnel qualifié et de ressources financières suffisantes, répondu aux attentes dans les domaines prioritaires de la recherche forestière.

La formation du personnel, quant à elle, est assurée par des institutions nationales et étrangères.

Au niveau national, l'Institut pratique de développement rural (IPDR) de Kolo assure la formation au niveau moyen à la satisfaction des services de l'Etat et autres employeurs (ONG, projets, etc.). Quant a l'Université de Niamey, qui forme le niveau ingénieur, elle n'a pas su adapter son programme de formation aux exigences de la politique forestière faute de formateurs. Ainsi, de nombreux ingénieurs sont encore formés à l'étranger (Europe, Afrique du Nord, USA).

Le cadre institutionnel de la foresterie a connu des changements dont deux peuvent être considérés comme majeurs:

- la dissolution du Ministère du développement rural regroupant agriculture, élevage, forêts et génie rural et la création du Ministère de l'hydraulique et de l'environnement marquant la volonté du Gouvernement d'accorder un rang de priorité élevé à la maîtrise de l'eau et à la gestion du milieu naturel (lutte contre la désertification) dans un pays sahélien soumis à une forte dégradation des ressources naturelles;

- la création récente de la Brigade territoriale de protection de la nature totalement distincte des autres Services techniques.

L'objectif est de dissocier les fonctions de communicateur et de vulgarisateur de celles d' agent de sensibilisation et de police forestière.

Par ailleurs, il importe de noter les changements progressifs opérés dans le rôle de l' Etat. Ces changements se traduisent par un certain désengagement de l'Etat dans l' exécution des opérations et leur financement et l'appui à l'émergence des opérateurs économiques privés. Ces opérateurs économiques interviennent de plus en plus dans des activités directement productives régulées par les

mécanismes de marché (commercialisation de bois et des énergies de substitution, promotion des filières agro-alimentaires et industrielles privées, etc.).

Dans les Départements de Tillabéry et de Tahoua en l' occurrence, il est important de souligner les initiatives privées florissantes de production et de vente de bois de service et accessoirement de bois de feu.

Les Communautés rurales au niveau des sphères des activités économiques rentables s' organisent en Groupements d'intérêt économique (GIE), Groupements mutualistes (GM), Coopératives, etc., en concurrence avec les autres opérateurs privés dans les diverses fonctions agro-sylvo-pastorales: approvisionnement en intrants et matériel, transformation, commercialisation.

Les plans de développement forestier

L' application de la politique forestière se fait également à travers les Plans de développement forestiers (PDF). Les projets et programmes préconisés par le plan doivent traduire la politique à travers leurs objectifs, leur contenu, leurs modalités de mise en oeuvre.

En lieu et place des Plans de développement forestiers, un Plan national de lutte contre la désertification (PNLCD) a été conçu. Sa mise en oeuvre a rencontré de nombreuses difficultés liées à:

- la dépendance extérieure pour le financement des projets et programmes;
- la non intégration du PNLCD au plan de développement économique et social.

Il faut cependant indiquer que l' outil qui a servi à la mise en oeuvre de la politique forestière, volet aménagement des forêts naturelles, est le schéma directeur d' approvisionnement en bois-énergie. Deux schémas directeurs ont pu être élaborés pour approvisionnement des deux plus gros centres urbains du pays: Niamey et Zinder.

L'objectif visé à travers ces schémas directeurs est de garantir un approvisionnement en combustibles domestiques des populations urbaines qui soit à la fois durable, régulier, performant, adapté aux attentes des ménages et au meilleur coût pour le consommateur et pour la collectivité, tout en assurant une gestion conservatoire et rationnelle des ressources ligneuses, qui sont une contribution significative à la lutte contre la désertification.

Suivi et mise à jour de la politique forestière

Le mécanisme de suivi et de mise à jour de la politique forestière prévoit:

- une appréciation périodique de l'état général de l'environnement effectuée par l' Unité technique d'appui au sein de la Direction de l'environnement (UTA). Cette appréciation doit déboucher sur des propositions concrètes de renforcement ou de modification des axes de la politique ou même de réorientation. Des suggestions de mesures à prendre sur le plan technique, institutionnel, juridique, fiscal sont attendues de l'UTA. Cette unité de création récente a pu se constituer en équipe multidisciplinaire mais rencontre des difficultés dans l'établissement du rapport sur l'état général de l'environnement en raison de l'insuffisance en cadres de haut niveau et en ressources de fonctionnement;

- une réunion annuelle des cadres forestiers pour examiner les performances des services dans l'application de la politique forestière et formuler des recommandations aux décideurs;

- un forum national qui regroupe toutes les parties prenantes (Etat, Communautés rurales, ONG, partenaires de coopération, etc.) et qui doit apprécier la situation d' ensemble en matière forestière et environnementale pour formuler des proposition d' actions concrètes. (Un forum national s'est tenu en mai 1994 dix ans après le débat de Maradi).

Le Sous-Comité interministériel du développement rural devrait suivre l'application des politiques des forêts, pêche, faune, élevage, agriculture pour en assurer la cohérence, l'évaluation de leur application et les correctifs éventuels nécessaires. Malheureusement, ce Sous-Comité n'a pas fonctionné avec satisfaction depuis l' adoption des principes directeurs de la politique de développement rural.

*POLITIQUES EN DEHORS DU SECTEUR FORESTIER*

Le processus de développement amorcé à la fin des années 1970 s'est trouvé fortement perturbé à partir de 1982 par la réduction du marché de l'uranium. En 1983 le Gouvernement a, pour la première fois, négocié un accord de confirmation avec le FMI. En 1985, un programme d'ajustement structurel a été élaboré pour la période 1986-88.

Un plan de développement économique et social 1987-1991 a été adopté. Depuis, en raison de la situation politique instable, le pays a évolué selon un processus de développement non maîtrisé. Ainsi, les solutions financières du PAS orientées vers le court terme n'ont pas créé les conditions de la relance économique.

L'accentuation de la paupérisation a porté préjudice aux forêts qui ont été surexploitées par les ruraux à la recherche de sources de revenus qui n'exigent pas d'investissements préalables.

La politique de diversification et d'intensification de la production agricole et animale est restée au stade de voeu pieux. L' augmentation de la production agricole se fait au détriment des surfaces boisées et ne résulte nullement d'une amélioration de la productivité. L'élevage extensif est de règle.

La surpâturage détruit de grandes superficies de forêts naturelles en inhibant la régénération naturelle. Les peuplements adultes finissent par vieillir sans remplacement et meurent sur des milliers d'hectares à la suite de la moindre sécheresse.

La mauvaise politique de l'hydraulique pastorale qui n'intègre pas la gestion de l'espace et des ressources fourragères a eu pour conséquence une surexploitation des zones aux alentours des points d'eau et forages. Des auréoles de désertification qui s'anastomosent ont ainsi accéléré le phénomène de dégradation du milieu.

L'hydraulique urbaine se préoccupant exclusivement de l'approvisionnement en eau potable des agglomérations n'a pas tenu compte du souci d'un approvisionnement régulier et à long terme. La surexploitation des eaux souterraines a eu pour conséquence, en certains endroits, la baisse de la nappe phréatique et le dépérissement des arbres protégeant le bassin versant d'alimentation.

La politique de fermeture de la chasse depuis plus de dix ans, pour des raisons autres que cynégétiques, n'a pas incité les communautés rurales à protéger les habitats.

L'absence d'une réelle politique de promotion de crédits et d'épargne aux ruraux depuis la faillite de la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA) a fragilisé les coopératives et autres mutuelles (dans les domaines de l' exploitation du bois et des produits secondaires, de l' agriculture, etc.).

La politique nationale de population reste encore hésitante quant à la volonté de faire coïncider le croissance démographique à la croissance économique. Le secteur primaire (agriculture, élevage, pêche, forêts) occupe près de 90% d'une population qui croît à un taux supérieur à 3%. Il est évident

qu'en l' absence de création d'emplois alternatif (par rapport à l' agriculture et l'élevage) et de diversification des revenus, d'amélioration de la productivité de la terre, de l'emploi et des capitaux, les ressources naturelles disponibles ne suffiraient pas à satisfaire les besoins des communautés. Dans une trentaine d'années, la population du pays sera multipliée par trois; or les terres cultivables sont déjà occupées à 50 %, la forêts ne suffit plus pour satisfaire les besoins en énergie domestique et toutes les terres pastorales sont surexploitées. Si des mesures lucides et courageuses ne sont pas prises dès à présent, il n'y aura pas de porte de sortie à la crise des ressources naturelles du pays.

Un élément de satisfaction vient du côté de la politique minière. La transformation du charbon minéral pour les besoins domestiques offre une possibilité réelle de substitution au bois et de réduction de l' impact négatif du gaz et du pétrole importés sur la balance des paiements.

L'effort dans la définition d'une politique foncière, à travers l' adoption et la popularisation des orientations du Code Rural, aidera à mieux responsabiliser les populations dans l' exploitation et la gestion des terres. Il y a espoir de freiner les défrichements et occupations anarchiques.

De façon générale, la politique de développement n'a pas favorisé la relance économique. Malgré l'émergence de structures privées et la promotion à la privatisation, la paupérisation des masses a eu pour effet une surexploitation des ressources naturelles dont les forêts. Les mécanismes de dialogue de politiques intersectorielles, notamment la Cellule de gestion des ressources naturelles (CGRN) et le Sous-Comité de développement rural, n'ont pas fonctionné avec satisfaction. Il faut cependant relever que le Comité de Code Rural a permis d'harmoniser les orientations des divers secteurs en matière de législations relatives aux ressources naturelles.

*RÉPONSES DE LA POLITIQUE FORESTIERE AUX QUESTION CLES DE DEVELOPPEMENT*

Les grandes préoccupations de développement importantes pour le secteur forestier tournent autour des questions clés liées à la démocratisation, la décentralisation, la participation des populations, l'autogestion et l'autodéveloppement, la lutte contre la désertification, la gestion des terroirs, le désengagement de l'Etat "moins d'Etat mais mieux d'Etat".

Les politiques forestières ont évolué pour s' adapter à la dynamique de développement du pays. Beaucoup plus orientée vers la protection des forêts, les plantations en régie et caractérisée par une approche très sectorielle, la politique forestière s'est ouverte à une approche plus globale et intégrée, la recherche de cadre institutionnel et économique plus approprié et favorable à la conservation des ressources naturelles. Les Services forestiers ont recherché une large concertation en développant une communication institutionnelle (avec les divers services et structures), une communication sociale (en direction de la communauté nationale, en particulier le monde rural) et une communication éducative par la sensibilisation, l' information et la formation.

Somme toute, la politique forestière doit répondre aux besoins et préoccupations du présent, mais aussi être prospective, tournée vers l'avenir. Les années 2000 comportent des enjeux majeurs liés à l'accentuation du déséquilibre entre les besoins à satisfaire (croissance démographique élevée) et la disponibilité des ressources, la nécessité de sauvegarder le capital génétique en disparition, une exacerbation du phénomène de la désertification. Un effort accru au plan national et international sera indispensable pour l' application des recommandations du Chapitre 11 de l'Action 21 de la CNUED et le respect des principes pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l' exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts.

Pour un pays sahélien, le Chapitre 12 sur la gestion des écosystèmes fragiles, la lutte contre la désertification et la sécheresse représente une plate-forme pour l' intervention en vue de la sauvegarde des milieux et la saine gestion des ressources. Les implications de la CNUED appellent d'abord et surtout à une intégration effective des politiques forestières aux politiques économiques, commerciales, sociales et autres pertinentes en vue d' assurer le bien-être des populations et le développement durable. La sauvegarde et la gestion des forêts ne doivent être vues ni dans une

perspective sectorielle, ni dans une perspective exclusivement nationale mais dans une option de développement global face aux besoins des populations locales et aux préoccupations planétaires.

*CONCLUSION*

La politique forestière au Niger a connu des évolutions pour s' adapter aux impératifs du moment. Elle reste encore et pas suffisamment articulée à la politique de développement économique et social. La prise en compte de la politique forestière dans un cadre plus élargi de développement rural se justifie dans le contexte actuel du pays. Toutefois, il faut déplorer que le processus d'élaboration n'ait pas été bâti sur une base itérative de participation des communautés villageoises. Les analyses sectorielles qui ont nourri la réflexion restent encore peu approfondies sinon faibles.

La mise en oeuvre de la politique a été entravée par diverses causes de nature essentiellement institutionnelle (difficulté de gérer les intérêts et inquiétudes des divers services et secteurs, insuffisance de personnel qualifié, etc.) et économique/financière (déséquilibre persistant des comptes extérieurs et finances publiques, accentuation de la paupérisation, etc.).

L'élaboration d' une politique nationale pertinente et cohérente, sa mise en oeuvre efficace nécessitent:

- le renforcement en personnel qualifié des services forestiers en veillant à leur diversification (forestiers, économistes, sociologues, géographes/cartographes, etc.);

- l'acquisition par les services d'équipement pour le stockage, le traitement et l'analyse des données biophysique et socio-économiques en rapport avec la gestion des forêts et d'une manière générale des ressources naturelles. Il convient d'améliorer les connaissances des ressources et leur utilisation afin de disposer d'outil fiable d' aide à la décision. Ainsi, doter le niveau national et régional d'unités de planification forestière et de documentation;

- un soutien conséquent à la recherche pour l'appui au développement du secteur forestier à travers des programmes à élaborer et exécuter;

- l'appui aux services pour l'établissement de plan de développement forestier à long terme expression de la politique nationale avec programmation spatio-temporelle des actions à entreprendre en fonction d'une analyse approfondie du contexte écologique, politique, social et économique du pays et des objectifs de développement définis;

- la création d'un mécanisme de concertation et d'analyse multidisciplinaire pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la politique forestière.

L'aide extérieure pourra envisager en rapport avec les pays, un "projet politique forestière" à financer mais dont la conception et la mise en oeuvre seraient nationales. Ce projet apporterait une assistance technique et financière dimensionnée aux besoins du pays pour le renforcement des capacités des services nationaux (création des unités de planification et de documentation, financement des études pertinentes à réaliser, des ateliers de concertation, etc.).

Dans un pays où la base productive est limitée et vulnérable (aléas climatiques, matières premières peu abondantes), où la population croît à un rythme accéléré, où la relance économique tarde à se réaliser, le secteur forestier aura besoin non seulement d'une politique conséquente et hardie mais de la perspicacité, de la ténacité et de l'imagination des fils du pays pour la mise en oeuvre effective et efficace de ladite politique.

## *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY IN NIGERIA*

by **Kolade Adeyoju**, Professor and Researcher, University of Ibadan, Ibadan

### *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

The first (Mcpherson) Federal constitution of 1954 vested the management of renewable natural resources such as fisheries, forests and livestock in constituent regional governments while the federal government is responsible for training and research matters as well as the exploitation of minerals. With the continual proliferation of states/regions from 3 in 1960 at independence to 30 and a federal capital territory as at present, there are, so to speak, 31 forest policies, 31 forest legislations and 31 forest services. In addition, there is a Federal Department of Forestry (FDF) and a federal forest policy enunciated in 1988. So far, there is no federal (national) forest legislation.

However, the original constitutional provisions for state forestry responsibility were unmatched by any mechanisms recognizing interdependence of action, cooperation, reviews, standardization of techniques, joint and/or composite programmes. In order to redress these and other gaps in policy and execution procedure, a Forestry Technical Committee was established in 1959 under the chairmanship of the Director Forestry Research with regional Chief Conservation of Forests as members. As a major step to evolve national forest policy measures and cooperation, the FDF was created in 1970.

Although Nigeria has experienced a short spell of civilian administration since 1996, nevertheless, the military successions have not altered or eroded the state responsibility for forestry. Under the prolonged military rule, the governors, particularly in timber-rich states, have exploited the elements of "forestry statism" through the use of veto powers to allocate forests for harvesting, surrender forest land for less-worthy uses, withhold and/or divert approved forestry development grant, set arbitrarily high forestry revenue 'targets and thereby compound the ineffectiveness of forestry administration. In the circumstance, the forestry role and potentials have been largely compromised. Indeed, its inputs to the national reports to UNCED 1992 were either as mere passing references within the central chapter (Sustaining our Future: Key Environment and Development Issues in Nigeria) or completely subsumed. Thus the critical relevance of the forest services in implementing UNCED resolutions is, at present, not yet defined.

### *CURRENT STATUS OF NATIONAL FOREST POLICY*

The first national forest policy of 1988 is compressed into a minor part of the **National Agricultural Policy**. Along with other policies relating to population, housing, energy, industry, health, science and technology and culture, the main agricultural policy was highlighted in the report to UNCED. Special mention was also made in the same report to UNCED of national parks and game reserves which, until recently, were part of the forestry mandate. However, a fuller text of the forest policy appears as Chapter 5 of the **Agricultural Policy for Nigeria: Strategies for Implementation.**

In spite of its abridged publication, it should be noted that the forest policy derived from consultancy drafts (1985), reviews and comments at meetings of the National Forestry Development Committee (NFDC) and the National Council on Agriculture (NCA) (1986-87). The NCA which comprises the Federal Minister of Agriculture and state counterparts is, indeed, the apex coordinating body on agriculture and related matters in the country. Subsequently, the Head of State formally launched the policy and enjoined the state governors to evolve their own policies and strategies as compelled by local peculiarities.

Ten main national policy objectives are outlined. These include consolidation and expansion of the forest estate; protection of the environment; regeneration at a rate higher than that of exploitation; reduction of waste through the various stages of exploitation, transportation, processing and marketing; forest protection from all agencies that pose a threat; development of parks, game reserves and wilderness recreation; and development of non-wood products.

Perhaps an omission in the strategies enumerated is the set of goals expected of the sector within a particular period. However, it is instructive to note that a programme of responsibility is included separately for federal and state governments.

So far, no state government has published a policy different from those of the regional governments before political independence in 1960. Thus the state forest services which have both constitutional and technical responsibility for forest management have no policy initiative while forestry and perspective planning has remained uncharted for decades.

Generally, there seems to be a lack of NGO activities. Apart form the Forestry Association of Nigeria (FAN) which has impacted the scene on a few occasions, others such as the Nigerian Environmental Society (NES) and the Nigerian Environmental Study and Action Team (NEST) are either peripherally interested in forestry per se or are still too new on the scene. The Nigerian Field Society which was founded by colonial foresters continues to maintain a purely scholastic posture while distancing itself from the politics of resource development. Thus forest policy remains a preserve of the directors of state forestry. Yet, there is no easily accessible qualitative information on, or in depth understanding of "assumed" objectives and goals, checklist of issues, factors (apart from shortage of funds) constraining performance and the role of short and medium plans.

*POLICIES OUTSIDE THE SECTOR*

As originally constituted, the forest service had a wide mandate which included fisheries and the cultivation of non-timber trees, e.g. rubber, oil palm, gum arabic, shea butter, etc in addition to honey and beeswax and silkworm. Fisheries, oil palm and rubber were excised from the mandate before 1960. In recent times, extraneous forces have led to the creation of many institutions which have considerably marginalized and/or duplicated the functions of the forest services. The competing agencies include:

| | Institution | Forestry - related issues being implemented |
|---|---|---|
| 1. | Federal Department of Agricultural Land Resources | At a time, this was a unit of FDF. It now handles soil testing and soil conservation education. (Note: There is still a Federal Department of Agriculture). |
| 2. | National Agricultural Lands Development Authority (NALDA) | Land clearing |
| 3. | Natural Resources Conservation Council (NARESCON) | Conservation of wildlife, fauna and flora; biodiversity (Note: NARESCON has recently been merged with FEPA). |
| 4. | Federal Environmental Protection Agency (FEPA) | EEC-assisted afforestation project; wildlife conservation; CITES; etc |
| 5. | National Parks Board | National parks; game reserves; wilderness recreation; sanctuaries; etc. |
| 6. | Energy Commission | Exploitation and utilization of fuelwood. |
| 7. | River Basin Development Authorities | Protection of ecosystems; biodiversity |
| 8. | Wetlands Projects | Protection of ecosystems; biodiversity. |

Other public sector programmes which pose varying degrees of threat to forestry include industrial estates, urbanization schemes, new towns, express roads, transmission lines and the Land Use Act (1978). This particular Act empowers state governors to reserve forest estate for housing and agriculture. By the same token, the Act also provides for compulsory land acquisition for forestry purposes: that provision has been completely ignored. Another phenomenon occurred during the pro-democracy industrial strikes of June - August 1994 when kerosine and cooking gas disappeared from the market and urban dwellers ravaged, totally, the fuelwood plantations around the cities.

At present, there are no inter-sectoral mechanisms for resolving conflicts. More often than not, issues radiate around personalities rather than on merit and comprehensive evaluation. Such is responsible for the cris-cross mandates and the lot of institutions that have been stripped, merged or constituted in recent years.

*POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

External financing has been a major Policy catalyst in the last decade. Because of shortage of resources to manage the natural forests, environmental imperatives particularly in the arid parts and the growing wood deficits, most states have obtained loans from the World Bank, EEC and ADB to establish large scale plantations, the objectives of which vary to some extent. In the few states where external funding is unavailable the policy horizon would seem to be static. However, a conditionality of the World Bank loan for Forestry III projects formerly intended to commence in 1994 is the upward review of the level of forestry revenue. The general lesson borne out of the series of reports since 1981 on the revenue system is that state forest services are beginning to appreciate the role of market forces in policy formulation.

So far, there has been no national forum on UNCED Agenda 21 Chapter 11 as such. Nevertheless, two conservation projects supported by ODA are intended to yield benchmark outputs for sustainable development of the ecosystems which could be replicated in other parts of the country. Moreover, the current Nigerian Forestry Action Programme (NFAP) has technical working committees on environmental awareness, land tenure, land use planning, deforestation and land degradation, protection of biodiversity, etc, all which should provide inputs to the work of the apex committee on forestry and related sub-sector policies. It is therefore envisaged that much of the aspiration of UNCED Agenda 21 Chapter 11 would be under constant review through the activities of the NFAP which is just taking off.

*FOREST POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

The real test of the implementation of the 1988 policy is at the state level. **The Strategies for Implementation** foresee 24, 21 and 4 sets of tasks respectively for federal, state and local governments. For instance, a basic activity (Item 2 on the state list) is consolidation of existing forest reserves. The performance rating of every state in this regard is nil since no state is in possession of up-to-date maps of the forest estate: perimeter boundaries have not been cleaned for 20 or more years and hardly any present staff member knows of beacon locations. Again, data collection (Item 4 on the state schedule) critical to planning and policy formulation is non-existent even in states with many under-employed qualified staff and/or project computer facilities. There is still no culture of data collection, storage and analysis on a regular basis. Similarly, control of forest allocation and exploitation (Item 18 on the state schedule) has largely exposed the incapability of the state forest service as a lame duck. Not only have those tasks been informally deregulated against the erstwhile sacrosanct sustained yield principles, indeed, in some states, forest allocation has been high-jacked by governors, whether military or civilian. In the northern states, the local governments are constitutionally in charge of forest allocation and exploitation while state forest services expected to

provide technical support are helpless. In the southern states local council responsibility for forestry was terminated before 1970. A similar policy measure is yet to be effected in the 16 northern states.

The FDF's role is essentially advisory, back-stopping and that of a conduct for channelling federal and international funds. Until the mid-1980s, the department acquitted itself creditably in the discharge of those functions, but because of worsening national economic situation, the quality of FDF involvement has declined sharply in recent years. In 1991, the department accessed only 4 percent of the approved budget (excluding the annual huge outlay on fertilizer) of the line ministry. The allocation declined to 2.45 percent in 1992 and 1.67 percent in 1993. The forestry proportion of the ministry's budget is further diminished by the fact that the Agricultural Development Projects (ADPs) receive their grant twice a year while FORMECU is run on quarterly release of funds from the same line ministry. In the last three years, the fourth (final) quarter release had been unfulfilled.

Arising from the very tight budgetary constraints, meetings of NFDC have become far and few unlike the mandatory half-yearly professional caucus of 10, 15 years ago wherein state and expert committee reports on pressing policy issues were debated. The opportunity of feedback and general concurrence on inter-state/regional problems is now a rarity. Moreover, policy implementation is further compounded by the 1988 civil service review which vests the spending power in the political head (minister) who also has the power to hire and fine directors of departments. The result is leadership instability, lack of direction, inconsistencies and poor performance.

In view of the incompatible levels of policy implementation across the states, the FDF took the opportunity of the June - October 1994 National Constitutional Conference to submit policy proposals to the conference, the major ones being:

- enactment of a National Forestry Law to institute the national forest policy and also facilitate increasing forest land from 10 percent to 20 percent of the area of the country;
- creation of a National Forestry Commission, national forests and a National Forestry Trust Fund;
- review and streamlining of the mandate of forestry-related institutions;
- identification of forestry responsibilities for federal, state and local authorities;
- registration of the forestry profession and wearing of uniform by forest officers; and
- enactment of a Conservation Act.

The consensus of federal and state forestry authorities is that a structural and political reorganization is urgently necessary to save the forests from being totally plundered in the foreseeable future.

## *CONCLUSIONS*

There is a great deal of divergence between what should be done, what is attainable in the short run and what is happening right now. There is inadequate knowledge of what should be done and there is an insufficient number of officers who can proffer solutions. By the same token, those in the critical position who should outline what is feasible seem not to be able to demonstrate appropriate levels of initiative. It means that the first step toward improvement is the reorientation of policy-makers who are the prime movers of change. The directors and their immediate assistants need to be better informed about the elements of policy, the type and quality of information inputs

to policy formulation and the consequences of action or inaction. Undoubtedly, a well-informed and articulate forestry corps is an invaluable asset even in the context of a policy vacuum as the case may be.

That the present forest estate and its productivity potential stand at a deficit compared with the population increase is a generally accepted fact. However, the forest services have not come to terms with the appropriate strategy to redress the problem. The easy option and one which is being proffered repeatedly is that the forest estate should be increased from the present 9 or 10 percent to 20 or 25 percent. Regrettably, there has been no patent accountability of how wisely the present estate is being managed. In other words, the demonstrable value of every hectare is the undeniable justification for every new hectare of land requested for forestry purposes.

It follows therefore that land acquisition for forestry should be vigorously completed by reinstating the reward in terms of royalties payable to communities who are the recognized owners of forest land as was the case in years past. The communities should be consulted when their forests are due for exploitation. Incentives for ownership of farm land trees, private woodlots, agroforestry practitioners and for local council acceptance of peri-urban forestry as a mandatory social responsibility should be embodied in the forest law. These and similar schemes are essential for creating an enabling environment for a purposeful policy direction.

Having lived for nearly 30 years under military administrations which have greatly undermined the concept of true federalism, there is currently a formidable body of opinion against investing in the federal government additional natural resource management responsibilities. Therefore, the FDF inclination for a strong National Forestry Commission and/or unitary forest service may, in fact, not be feasible under the present political climate. Nevertheless, in the short and medium term, the coordinating and policy-moulding role of the FDF can be strengthened through:

- financing of regular participation of state directors of forestry at the meetings of NFDC;
- holding periodic seminars on topical themes for senior forest managers;
- organizing and implementing study visits from state to state;
- instituting surveys of forest resources, a comprehensive data bank and an inspection unit at the seaports and land borders to monitor wood exports and imports;
- implementing eco-labelling and green tagging on wood exports;
- developing industrial portfolios for non-timber forest products;
- invigorating the forestry extension unit;
- initiating appropriate action on forest protection and forest fire management techniques; and
- eliciting regular inputs of NGOs and related institutions into national forestry planning, project identification, design, implementation and monitoring.

The foregoing suggestions are not new to the FDF. Consequently, the department would be well disposed to receiving external support to implement a consultation on a national forest policy in the near future. Preparatory to the major intervention envisaged, the department is vigorously pursuing its long-standing proposal to the ministry for a review of the overlapping responsibilities for forestry and ecosystems development of both sister and extra-ministerial departments.

*BIBLIOGRAPHY*

ADEYOJU, S. Kolade (1971), The basis for a Nigerian Forest Policy, Nig. Journal of Forestry, 1(2) pp. 86-90.

LADIPO, J.L (1971), ADEYOJU, S.K, OBASEKI, J.K, AHMED, I. and ONOCHIE, C.F.A, National Forestry Development Committee on National Forest Policy for Nigeria, National Agricultural Development Seminar, 16 pp.

ADEYOJU, S. Kolade (1984) International factors and the prospects of integrating African forest resources policies, Nig. Journal of Econ. & Social Studies, 26(3) pp. 355-370.

ADEYOJU, S. Kolade (1985) The Nigerian Forest Policy Federal Department of Forestry, Lagos, 31pp.

ADEYOJU, S. Kolade (1994) The Nigerian Forestry Legislation: A Review, FORMECU, Ibadan, 9pp

Federal Ministry of Agriculture, Water Resources and Rural Development, Lagos (1988) Agricultural Policy for Nigeria

Federal Ministry of Agriculture, Water Resources and Rural Development, Lagos (1988), Agricultural Policy for Nigeria: Forestry Sub-sector Strategies for Implementation

Federal Environmental Protection Agency (1992) Achieving Sustainable Development in Nigeria, report to UNCED.

*ABBREVIATIONS*

| | | |
|---|---|---|
| ADB | - | African Development Bank |
| ADP | - | Agricultural Development Bank |
| EEC | - | European Economic Community |
| FAN | - | Forestry Association of Nigeria |
| FDF | - | Federal Department of Forestry |
| FEPA | - | Federal Environmental Protection Agency |
| FORMECU | - | Forestry Monitoring, Evaluation and Coordinating Unit |
| NALDA | - | National Agricultural Lands Development Authority |
| NARESCON | - | Natural Resources Conservation Council |
| NCA | - | National Council on Agriculture |
| NCF | - | Nigerian Conservation Foundation |
| NES | - | Nigerian Environmental Society |
| NEST | - | Nigerian Environmental Study and Action Team |
| NFAP | - | Nigerian Forestry Action Programme |
| NFDC | - | National Forestry Development Committee |
| NGO | - | Non-Governmental Organization |
| ODA | - | Overseas Development Administration, UK |
| UNCED | - | United Nations Conference on Environment and Development |

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIERE AU RWANDA*

**par MINAGRI, Direction des forêts**

### *BILAN DE LA SITUATION*

#### Une politique forestière sans l'être tout en l'étant

Il existe déjà au Rwanda un certain nombre de documents servant à guider l'action publique et privée en matière forestière. Les principaux sont:

- la Loi forestière n°47/1988 du 5 décembre 1988 (conçue sur le modèle en vigueur dans d'autres pays);
- le Plan forestier national 1987-97 (qui comprend un énuméré très succinct des objectifs de la politique forestière tels qu'ils étaient résumés à l'époque).

Des plans plus sectorisés existent également. On citera notamment:

- le Plan d'action pour la conservation et l'aménagement des forêts naturelles de la Crête Zaïre-Nil (septembre 84);
- le Plan quinquennal de développement économique, social et culturel (sous-secteur forestier) 1987-91;
- le Plan d'orientation de la politique forestière et agrosylvopastorale pour la sauvegarde de l'équilibre écologique dans la région des savanes de l'Est du Rwanda;
- le Plan financier du Fonds forestier national.

A côté de ces textes opératoires, de nombreux documents d'étude ou d'évaluation se sont déjà attachés à apprécier les contraintes au développement et à définir des pistes d' intervention.

L'ensemble de ces documents, conçus selon les nécessités du moment, ont servi à organiser la plupart des actions forestières conduites, mais ceci a été fait sans s'attarder sur la définition des principes et des grands objectifs de la politique forestière qu'ils sous-entendaient. On trouve toutefois, dans le Plan forestier décennal 1987-1997, une présentation de la politique forestière et des objectifs de la stratégie, éléments qui, à l'époque, pouvaient être considérés comme satisfaisants.

La structuration législative et administrative a ainsi été installée sans grande consultation des intéressés, et surtout sans que des axes formels aient été officiellement admis par les instances politiques. Cette procédure empirique est en fait la procédure normale: dans les pays anciennement dotés d'une politique forestière, on a toujours commencé de la sorte, comme pour activer les mécanismes de prise de conscience de la nécessité d'une politique. Existent néanmoins des références implicites comme, par exemple, la construction d'une administration forestière nationale, ou encore la nécessité de garantir le financement des actions nationales (Fonds forestier national).

Ces bases, qui ont quand même permis le développement des actions forestières (et notamment le reboisement de surfaces importantes) dans le pays, sont devenues insuffisantes aujourd'hui.

Elles ne permettent pas toujours de guider les choix futurs avec toute la rigueur et la légitimité nécessaires, ni de justifier les inflexions à apporter à l'action publique lorsque cela serait utile. Par ailleurs, les faibles moyens dont dispose la collectivité, le plafonnement de certains appuis extérieurs, laissent penser que tout ne peut être fait partout et que des priorités s'imposent. Or rien ne permet aujourd'hui d'aider à définir ces priorités.

Enfin, aucun suivi-évaluation systématique n'a été mis en place pour faire des bilans même partiels de l'action conduite globalement. On ne dispose donc d'aucun élément permettant de la réorienter en fonction de sa plus ou moins grande efficacité.

Les textes actuels ne remplacent pas en fait un document de base d'orientation de la politique forestière rwandaise, qui devrait au moins remédier à ces lacunes.

**La nature et le niveau de l' intervention de l'Etat sont en question**

Par ailleurs, certaines des dispositions censées être en vigueur apparaissent, ou du moins sont perçues, comme contradictoires avec les orientations politiques générales du pays, affirmées depuis avec plus de force, et elles-mêmes de façon pas toujours clairement formalisée. C'est le cas en ce qui concerne en particulier le rôle de l'Etat, qui ne se définit plus tout à fait aujourd'hui comme il l'avait été dans la Loi forestière de 1988.

A l'image de ce qui s'était passé dans les pays s'étant dotés anciennement d'une réglementation des pratiques forestières, le rôle de l'Etat ne s'est pas limité au contrôle et à la gestion du domaine forestier étatique, mais touche aussi certains aspects de gestion des forêts communales et privées. Dans ce domaine, on peut pratiquement voir comme ingérence le rôle attribué à l'Etat.

Il est toutefois possible d'adapter les structures étatiques et l'outil législatif au contexte socio-économique du pays en accélérant la mise au point des procédures de responsabilisation et d'implication des bénéficiaires dans les activités forestières:

- production de plants;
- contrats de gestion;
- soins sylvicoles;
- construction de pistes forestières;
- transformation des produits.

Plutôt que d'envisager dans l'immédiat une révision de la loi de 1988, il faut considérer celle-ci comme un idéal à atteindre et donner priorité aux dispositions qui peuvent être appliquées actuellement en les complétant par des mesures incitatives qui devraient garantir une meilleure implication et un intérêt accru des autorités communales et des populations.

De toute façon, la gestion instituée par la politique forestière doit être moins centralisée qu'il n'apparaît implicitement aujourd'hui. Ceci concerne néanmoins plus la philosophie de l'action que les structures de gestion elles-mêmes qui peuvent s'y adapter: le Rwanda est un pays petit, d'une taille même inférieure à ce qui serait une région dans d'autres pays africains.

Comme, par ailleurs, le programme d'ajustement structurel a surtout comme objectif d'appliquer les lois du marché à l'ensemble de la régulation de l'économie, personne ne pense plus aujourd'hui que l'Etat doit continuer à exercer l'ensemble des tâches qui sont actuellement les siennes, y compris dans le domaine forestier. Des pressions économiques très fortes exigent de réduire le poids de la fonction publique. L'ensemble de l'appareil administratif national est ainsi en cours de réforme: or, en forêt, l'administration occupe une place très importante qui doit donc être redéfinie.

Cette inflexion qui va dans le sens du transfert des prérogatives étatiques vers les collectivités locales a déjà été engagée par les autorités politiques du pays. Il faut cependant reconnaître que la mise au point d'outils décentralisés et participatifs s'est faite jusqu'à présent à un rythme trop lent.

**Les interventions sylvicoles traditionnelles sont également en question**

Les documents de régulation forestière existants ont été élaborés sur la base d'une vision traditionnelle de la forêt, conçue comme une ressource naturelle sur laquelle il ne faut pas prélever plus que l'accroissement, et dont on pourrait contrer le recul par l'instauration d'une police forestière spécialisée d'un côté, et par le reboisement systématique des surfaces non occupées par l'agriculture de l'autre.

Cette phase était sans doute nécessaire pour créer une dynamique de boisement, mais elle n'est plus d'actualité aujourd'hui. Le principal problème auquel le Rwanda doit faire face est de continuer à nourrir sa population en croissance continue dans un espace qui a déjà trouvé ses limites maximales. En conséquence, il est pratiquement certain qu'on ne dispose globalement plus d'espace disponible qui ne soit pas déjà affecté aux productions agricoles (la mise en valeur des marais nécessitant un investissement collectif que personne n'est peut-être en mesure d'assurer à court terme). Il n'y a donc pratiquement plus de terres pour le reboisement, du moins pour permettre sa continuation au rythme passé. Si l'on veut augmenter la ressource boisée, ce n'est donc pas de cette manière qu'il faut procéder de façon prioritaire.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour ce faire. Il existe un premier modèle alternatif théorique qui correspond à la mise en oeuvre des techniques intensives d'agroforesterie, pour lesquelles le Rwanda dispose par ailleurs de potentialités bioclimatiques et sociologiques intéressantes et où l'arbre peut être un moyen de fixation ou d'augmentation de la fertilité agricole. L'arbre doit ici être associé intimement au système productif agricole qu'il doit enrichir, l'intégration pouvant se faire au niveau individuel de la parcelle (association d'arbres aux cultures dans les champs des particuliers), au niveau individuel de l'exploitation agricole (micro-boisements sur terres inaptes à l'agriculture et susceptibles d'une gestion agrosylvopastorale), ou encore au niveau collectif local (plantations d'arbres d'alignement le long des chemins communaux).

La seconde solution doit consister à améliorer l'utilisation de la ressource constituée par les boisements existants, au moyen d'une gestion plus intense qui est le garant de leur conservation, et donc plus orientée vers la satisfaction des besoins en présence. Dans certains cas, une reconversion des boisements, notamment là où ils sont dégradés, s'impose.

Il faut intensifier l'action forestière dans ces directions, ce qui implique des objectifs et des moyens mieux adaptés que ceux implicitement retenus jusqu'ici. De toute façon, la gestion instituée par la politique forestière doit évoluer pour devenir moins spécifique (elle doit être plus intégrée aux choix agricoles) et moins purement technique (en adaptant la gestion au contexte socio-économique).

**Des bases pour l'avenir**

Une évolution ne veut pas dire un changement de cap complet. L'efficacité d'une politique forestière provient le plus souvent d'acquis anciens, dont il faut se servir pour catalyser le progrès. Dans le contexte rwandais actuel où la rareté des moyens est générale, on ne peut pas se permettre de tout changer. Il faut progresser en s'appuyant sur ce qui marche déjà le mieux, et en évitant ce qu'on sait marcher moins bien.

**Des structures locales existantes**

Le Rwanda possède d'abord la particularité et aussi l'avantage de disposer d'un système d'administration locale bien établi. Les Préfectures constituent un échelon d'action administrative locale permettant de conduire des actions coordonnées dans le monde rural, au moyen de Services agricoles et forestiers réunis au sein des Services préfectoraux du Minagri. Les Communes disposent de leur exécutif propre, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il s'agit d'une instance de représentation et de gestion du local. Elle a le mérite d'exister. A ce niveau, des Plans de développement communaux et des Plans forestiers communaux, qui sont des outils de planification, doivent en principe être arrêtés.

Sans doute, le fonctionnement même de ces structures est-il loin d'être optimal. Elles ne disposent généralement pas de personnel suffisamment formé, et la faible conscience qui en ressort en matière de gestion des espaces boisés peut conduire à des abus. La gestion forestière par les Communes reste notamment le plus souvent inexistante. La ressource forestière est considérée en général comme un capital inépuisable dans lequel on puise régulièrement pour satisfaire les besoins financiers de la Commune mais pour lequel aucun investissement n'est jamais réalisé, avec comme conséquence un appauvrissement progressif mais généralisé des boisements communaux.

Plus généralement, la dispersion de l'habitat freine le développement communautaire, de telle sorte que la structure a jusqu'ici plus fonctionné comme une structure d'encadrement social et politique que comme une structure d'entraînement économique. La tradition des travaux collectifs de l'umuganda a par exemple été plus imposée par le pouvoir politique central que gérée comme une manifestation d'entraide collective, et la fin du système du monopartisme en a eu raison. Mais ses résultats en matière de développement local ont été importants (travaux d'infrastructure, pépinières) et il serait utile de redéfinir les pratiques communautaires, en les basant sur une responsabilisation participative des communautés rurales locales.

En résumé, des structures d'action collective locale existent, mais leur efficacité reste aujourd'hui faible. Elles devraient pourtant aider à mettre en place une plus grande déconcentration des décisions et à susciter une dynamique communautaire, à condition d'améliorer la compétence de leurs responsables et de leur personnel, d'organiser la coordination entre niveaux communal et préfectoral, et plus généralement de remplacer l'obligation politique par la responsabilisation économique et sociale.

**Une administration forestière aux structures bien établies**

Un appareil administratif cohérent existe, au moins sur le papier, au Rwanda. Une administration centrale, avec des échelons par Préfecture, est structurée. La Loi forestière, qui fixe toutes ses attributions de façon précise, a institué un système financier, le Fonds forestier national (FFN), qui l'assure en principe de pouvoir disposer des moyens nécessaires au financement d'actions de développement forestier durable, ainsi qu'une articulation des programmes et des décisions avec les niveaux Préfectoraux et Communaux. Des Unités de gestion de zones (UGZ) fonctionnent pour les forêts naturelles de Nyungwe, Gishwati et Mukura, avec l'aide internationale. Un Plan forestier national décennal a par ailleurs été élaboré. Un capital forestier important a été constitué par la réalisation de boisements conduits depuis une vingtaine d'années. Le cadre nécessaire à l'action publique dans le domaine forestier existe donc.

L'ensemble a été conçu, à la fois dans l'esprit et dans la lettre, d'une façon qui autorise plusieurs formes de déconcentration et de responsabilisation des usagers; des efforts ont par exemple été réalisés pour accompagner le désengagement de l'Etat, notamment en ce qui concerne la production de plants forestiers et plus récemment la gestion des boisements. Mais la concrétisation

des actions reste finalement très bureaucratique (lenteur administrative) et répressive (les agents locaux ne retenant souvent que cet aspect de leur fonction).

Par ailleurs, les moyens en personnel (effectif, formation) restent insuffisants pour lui permettre de jouer pleinement son rôle, notamment en matière d'inventaire et d'aménagement des espaces boisés. Peu de dispositions de la Loi forestière sont aujourd'hui effectivement en vigueur, souvent faute de textes d'application. Quant au Plan forestier national, il a identifié des actions sans toujours tenir compte des moyens humains et financiers existants ou à mettre en place pour les conduire: un décalage entre les outils et les capacités locales de leur utilisation s'est progressivement institué, dont les difficultés de mise en fonctionnement du FFN fournissent un bon exemple.

La réglementation forestière reste donc à préciser, par adoption d'arrêtés orientant l'action administrative dans les sens précédemment énoncés ou rendant tout simplement la législation exécutoire, mais aussi par des amendements à la loi qui est sur certains aspects imparfaite (trop précise concernant certains points comme les niveaux de taxation ou les normes de superficies, ce qui fige inutilement l'action; trop allusive, au contraire, en ce qui concerne l'appui technique et les encouragements à la filière-bois, ce qui confine de fait les agents à des missions de contrôle; certains articles se sont révélés à l'usage inapplicables).

En outre, l'action de ce Service forestier est jusqu'ici restée déconnectée de celle des autres Services publics ayant autorité pour certains aspects de la politique forestière (autres services du Minagri, ORTPN, Miniplan, Micomart, Minitrape), le Plan forestier national n'ayant pas défini les tâches de chacun. Cette situation débouche sur une absence de liaison logique entre politique (même implicite) et action concrète. Le travail en collaboration de tous les intervenants n'est pas la règle, ce qui nuit à la cohérence de l'action et à l'économie des moyens.

Sans doute l'absence d'une politique claire en matière d'encadrement de l'agriculture ou d'environnement freine-t-elle cette adaptation réciproque nécessaire. Mais il n'en demeure pas moins que le Plan forestier national, qui ne développe pas suffisamment les questions comme la filière-bois, les parcs naturels, la vulgarisation ou encore la formation, qui concernent d'autres Départements ministériels, reste de ce point de vue une référence trop technique et trop sectorielle pour servir de moteur à cette coordination. L'existence d'une stratégie nationale pour l'environnement devrait à terme aider à une meilleure coordination, même si la politique correspondante n'a pas été formellement définie.

Mais en dépit de ces dysfonctionnements, les structures ont là encore le mérite d'exister, et l'on progressera si l'on sait bien s'en servir et les faire évoluer. Il faut donc conserver la structure d' ensemble en faisant évoluer son contenu et ses modalités de fonctionnement.

**Un paysannat expérimenté dans les cultures en association**

Depuis des décennies, les paysans rwandais sédentaires ont façonné les paysages, et cela sans une quelconque aide de qui que ce soit, et ils ont fait du pays un véritable jardin. Ils ont acquis ce faisant une sorte de réflexe d'intensification qu'il n'y a donc pas lieu d'introduire puisqu'il existe déjà.

Sans doute l'ont-ils fait, sous la pression de la démographie, en mordant sur les espaces boisés sur la destruction desquels l' extension agricole a été fondée. Sans doute la guerre (déplacements, recul du contrôle étatique) a-t-elle accentué cette tendance au défrichement. Mais elle peut aussi conduire à une meilleure prise de conscience de l'urgence d'entretenir les ressources boisées à long terme. Plus généralement, l'expérience existe néanmoins de modes d' association culturale qui peuvent être conduits plus loin encore en se basant sur une dynamique paysanne. Cette dynamique peut être canalisée vers une intensification encore plus forte des pratiques agricoles.

Cette possibilité est favorisée par des conditions climatiques favorables à l'accroissement de la productivité agricole. Cela donne plus de possibilités de développement de systèmes agroforestiers dont on sait que la productivité dépend de l'hygrométrie. Cela peut faciliter d'autant les mesures à prendre pour augmenter la productivité des boisements existants par une gestion adéquate. Certes, des limites existent. La pente constitue d'abord en la matière une contrainte lourde incontournable, mais elle devrait inciter les paysans à lutter contre le risque d'érosion en utilisant l'arbre pour fixer les sols agricoles. La gestion foncière est par ailleurs rendue particulièrement ardue en raison de la forte densité de population. Mais à supposer que des mécanismes d'accompagnement soient institués, les conditions devraient être favorables à susciter l'initiative en matière d' intensification des pratiques agricoles, notamment au moyen de l'agroforesterie.

Dans ce sens, on s'orientera beaucoup plus vers une approche de "foresterie communautaire", telle que redéfinie en 1991 par la FAO, qui doit être comprise, non pas comme une branche séparée, mais comme un aspect de la foresterie, de l'agriculture, de l'énergie rurale et d'autres éléments du développement rural.

**Un réseau de bourgs de taille moyenne en forte croissance**

Le Rwanda, contrairement à d'autres pays africains, ne se résume pas à une capitale urbaine tentaculaire, entourée de villages vidés de leurs forces vives. L' articulation entre activités des villes (de taille moyenne) et celles de la campagne (où les cellules familiales se maintiennent) peut permettre une croissance harmonieuse de l'économie. Or, une ressource comme la ressource boisée n'existe que si elle fournit des produits demandés par la consommation finale, cette dernière étant d'autant plus créatrice de richesse qu'elle donne lieu à des échanges marchands.

Les Préfectures du pays constituent un ensemble d'échelons où des marchés régionaux en croissance sont en cours de constitution. Cela peut être porteur d'un développement local endogène et autocentré dont le pays a besoin, et faciliter la mise en valeur durable des espaces boisés. Cette infrastructure économique pourrait aider au développement d'un commerce rural de produits forestiers à condition de remédier à la carence actuelle de l' initiative privée dans le domaine forestier en général.

*GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE FORESTIERE*

La politique forestière nationale doit être à la fois:

- **développementaliste:** son but essentiel, qui constitue à la fois un objectif qu'elle se fixe et un critère d'évaluation de ses résultats, doit être de faire participer le plus possible les espaces boisés à un développement équilibré et durable du pays. Il ne servirait à rien de s'acharner à conserver des boisements dont l'intérêt pour la société ne serait ni évident ni compris;

- **globalisante:** la politique forestière doit prendre en compte l 'ensemble des demandes qui s'exercent en matière d'utilisation des espaces et des produits forestiers, et non se fixer comme objectif de satisfaire certaines d'entre elles jugées prioritaires. Comme la plupart de ces demandes peuvent s'avérer contradictoires et donc concurrentes, il ne peut s'agir que d'un compromis équilibré. La gestion forestière ne peut du coup être dévolue ni aux seuls Services forestiers, ni aux seuls industriels transformateurs, ni aux seuls paysans: elle doit s' attacher au contraire à trouver le meilleur équilibre possible entre toutes les demandes en présence, en les redéfinissant s'il le faut pour garantir leur durabilité, et en associant l'ensemble des acteurs intéressés, publics comme privés.

Ils doivent constituer à la fois des critères permanents de l'action et des références pour son évaluation.

**Conservation des ressources forestières par une gestion appropriée**

Dans les conditions actuelles du pays, il est impossible de préserver et d'améliorer la ressource boisée tout en interdisant l'utilisation par les différents usagers qui y ont accès. Forêts et reboisements peuvent d'autant plus être entretenus et respectés qu'ils profitent de façon équilibrée à la société. Les réserves et mises en défens doivent être limitées au strict minimum. Le maintien et le développement de la ressource passe par l 'amélioration de sa gestion.

**Responsabilisation des utilisateurs de produits forestiers à la gestion**

Dans cette optique, la politique forestière nationale repose sur la nécessité de susciter une meilleure prise de conscience de leur intérêt par les bénéficiaires et la société, et partant une plus grande responsabilité dans la gestion des divers acteurs concernés. La responsabilisation peut être directe (conduite d' opérations par acteurs locaux) ou indirecte (système de représentation des intérêts dans le processus de prise de décision).

**Développement durable des ressources forestières**

Le long terme est à la fois une contrainte incontournable en forêt et la raison d'être des actions conduites. La politique de mise en valeur forestière doit être fondée sur ce long terme, et la gestion des espaces boisés doit être conduite de façon à assurer le maintien et, si possible, l'amélioration de la ressource correspondante à long terme.

Cette prise en compte du long terme peut amener à des décisions qui ne soient pas totalement conformes aux critères de la politique nationale globale; par exemple, la rentabilité immédiate ne doit pas servir d'indicateur de l'efficacité des actions, et il est nécessaire pour financer les opérations à long terme de disposer d'un budget propre fonctionnant à ce rythme.

**Minimisation des risques écologiques et socio-économiques**

Pour garantir la pérennisation des ressources boisées à moyen et long termes, il faut éviter des solutions pouvant remettre en cause l'intégrité ou l'existence des forêts elles-mêmes. L'ensemble des actions forestières doit être défini en minimisant les risques écologiques, économiques et sociaux.

La politique forestière nationale ne doit donc pas engager les interventions forestières dans des voies trop étroites ni trop productivistes. Elle doit au contraire s'attacher à réaliser un équilibre entre diverses alternatives possibles, et réaliser un compromis équilibré entre les différentes solutions techniques et économiques possibles.

**Conformité aux directives et textes législatifs et réglementaires généraux ou sectoriels, en vigueur ou en préparation**, et notamment:

- avec la législation sur la gestion communale;
- avec la législation (ou autres plans d'action) sur l'environnement, l'espace rural, l'agriculture et l'activité artisanale et industrielle.

La politique forestière ne peut en aucun de ses aspects entrer en contradiction avec les orientations globales du pays (notamment en ce qui concerne l'unité nationale, l'indépendance économique et financière, l'accroissement de la richesse nationale, le développement des hommes et des femmes). Dans le cas où la ressource boisée constituerait un cas spécifique, cela doit être clairement précisé.

**Nécessité d'optimiser sous contrainte fixe les moyens disponibles**

Les moyens sont, comme dans d'autres secteurs, par nature limités. En argent, d'abord, tout n'est pas possible sans limite: les ressources de l'Etat et de l'aide internationale sont plafonnées, de telle sorte que les actions forestières doivent privilégier l'intensité en travail à l'intensité en capital. En hommes également, compte tenu des limites de formation existantes; les actions forestières doivent ainsi privilégier les solutions simples à mettre en pratique à celles trop complexes pour être appliquées concrètement, et rechercher une meilleure efficacité et une plus forte adaptation à la situation locale.

**Nécessité d'associer tous les acteurs à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique**

La réussite de la politique forestière passe par l'implication de tous. Une grande partie des échecs constatés provient de carences dans cette association, qui est un garant majeur d'une politique forestière efficace. La stratégie forestière nationale doit s'attacher en priorité à associer le plus grand nombre d'intervenants possible aux actions conduites.

**Nécessité de suivre et d'évaluer les actions conduites**

Compte tenu du long terme sur lequel elle porte, la politique forestière nationale est susceptible d'être réorientée ou infléchie. Un suivi permanent et une évaluation périodique de l'efficacité des actions conduites doivent être organisés dans ce but.

**Les grands axes**

Le problème forestier central dans le pays est la tendance à l'accentuation du déficit de l'offre par rapport à une demande sans cesse croissante de produits forestiers. Même si le niveau précis de ce déficit est difficile à chiffrer à partir de données incertaines, la pression démographique génère un processus chronique et cumulatif de dégradation forestière dont il faut se protéger.

**Préserver l'espace boisé existant**

Le premier axe consiste donc dans la préservation de l'espace boisé existant, et cela aussi bien naturel que planté. A partir du moment où la ressource risque de manquer, il faut déjà faire en sorte que celle qui existe ne diminue pas, ou du moins diminue le moins possible. Cet objectif doit concerner aussi bien l' ensemble des boisements artificiels réalisés dans le pays que les blocs de forêts naturelles existantes (Birunga, Gishwati, Mukura et Nyungwe) ou les zones arborées des régions de l'Est du pays, y compris le Parc national de l'Akagera. Les conditions doivent être réunies pour que ces espaces boisés ne puissent être dégradés (même si la police ou la mise en défens ne sont pas les solutions les plus adaptées pour des raisons essentiellement sociales). La politique forestière nationale doit s'attacher autant que faire se peut à ce que l'espace déjà utilisé par la forêt ne change pas d'affectation.

**Mieux gérer la ressource forestière existante**

Tout en préservant l'intégrité des espaces boisés actuels, il convient de faire en sorte que la gestion de ces espaces soit la plus conforme possible aux besoins de la société à long terme et à tous

les niveaux. Il faut donc mettre en valeur les espaces existants pour que la ressource qu'ils représentent soit la mieux utilisée et la mieux adaptée possible. La politique forestière doit donc encourager l'accroissement de la productivité de ces boisements dans le cadre d'un développement durable, au moyen de mesures techniques et institutionnelles adaptées. L'élaboration de plans simples d'aménagement et de gestion combinée à une organisation rationnelle des travaux d'entretien et d'exploitation s'imposent donc dans ce cadre.

**Mieux valoriser les produits forestiers**

La politique forestière nationale ne doit pas avoir pour seul champ d'application la forêt proprement dite, mais s'intéresser également plus à l'aval à l'exploitation et à la transformation des produits forestiers, qui constituent la finalité et donc le bien-fondé de l'aménagement de la ressource boisée. Une meilleure organisation de l' ensemble de l'économie des produits forestiers est seule susceptible d'éviter les gâchis et de mieux mettre le capital forestier au service des besoins nationaux, régionaux et locaux.

**Créer de nouvelles sources de production ligneuse**

Mais la pression démographique est telle au Rwanda que le simple entretien de la ressource existante n'est certainement pas suffisant. La politique forestière doit encourager la création de ressources boisées supplémentaires, autres que celles existant présentement, par le biais de l'agroforesterie et de petite boisements privés.

**Les orientations et les objectifs**

Ces quatre grands axes cadrent bien la logique de ce qu'il y a lieu de faire, mais ils ne sont pas suffisamment précis pour guider la politique elle-même. Il y a donc lieu de définir des orientations, elles-mêmes subdivisées en objectifs, comme lieux de croisement entre ces grands axes d'une part, et les principes de la politique globale nationale de l'autre.

Les objectifs contribuent à donner un contenu concret aux orientations définies; ils correspondent au ciblage des efforts sur un type d'actions ou de situations.

**Conserver et aménager les espaces boisés naturels**

Même s'ils ne participent pas directement ou intensément aux activités économiques, les espaces boisés naturels constituent pour le long terme un capital dont la valeur écologique à elle seule justifie le maintien par une gestion conservatoire appropriée.

*Mettre en oeuvre les plans d'action régionaux concernant les forêts naturelles et les savanes de l'Est.* Les espaces naturels boisés hors parcs doivent faire l'objet d'aménagements conservatoires qui laissent la place à des utilisations productives diversifiées, lesquelles constituent le meilleur garant de leur préservation. Cette gestion durable doit rencontrer l'intérêt des populations riveraines, dont les activités doivent être réglées collectivement sur un mode participatif qu'il convient de définir cas par cas. Des réserves intégrales, quoique de superficies limitées, pourront être définies pour les besoins de la recherche dans le souci de préserver la biodiversité. Le développement de l'éco-tourisme dans les zones intéressantes doit aussi être considéré comme une priorité.

Pour atteindre cet objectif, la mise en oeuvre des plans d'actions déjà élaborés pour la Crête Zaïre-Nil et pour les savanes de l'Est doit être poursuivie avec le souci principal d'une coopération étroite avec les divers intervenants concernés.

*Contribuer à la gestion des parcs nationaux.* Les parcs nationaux comprennent eux-mêmes des espaces boisés dont la gestion conservatoire doit être organisée sur la même logique que celle des forêts naturelles. Il convient d'intégrer les éléments relatifs à l'aménagement forestier dans la stratégie de conservation et d'entretien de ces parcs qui doit être définie par le Ministère de l'environnement et du tourisme et l'Office rwandais du tourisme et des parcs nationaux.

**Aménager de façon durable les forêts domaniales.**

L'Etat possède un capital forestier important, tout particulièrement le long de la Crête Zaïre-Nil, qu'il convient de valoriser au mieux des intérêts de chacun, afin de pouvoir aussi servir d'exemple pour l' ensemble du secteur forestier du pays.

*Développer l'aménagement polyvalent des boisements étatiques.* L'aménagement des boisements étatiques doit être conduit de façon à obtenir prioritairement la plus grande productivité de ces plantations. Il doit cependant veiller à ce que le plus grand nombre d'emplois locaux soit créé et à ce que les revenus diversifiés profitent aussi bien aux populations locales qu'à l'économie nationale.

Dans ce domaine, l'Etat doit favoriser l'émergence de bureaux d'études/conseils privés en leur confiant la responsabilité de l'élaboration des plans d'aménagement. Des pratiques agrosylvopastorales et certains droits d'usage, à définir et à encadrer, sont tout à fait compatibles avec l'augmentation recherchée de la production ligneuse des boisements.

*Améliorer la gestion des boisements étatiques.* La gestion des boisements qui resteront dans le domaine étatique, et dont la propriété étatique doit être clairement affirmée, doit être prise en charge par les structures les plus adaptées pour le faire. Dans ce cadre, des contrats de gestion doivent être établis avec des particuliers et/ou des groupements de privés conformément aux dispositions prévues par la loi. De même l'Etat doit confier de plus en plus l'exécution d'une bonne part des travaux forestiers (soins sylvicoles, exploitation, construction des pistes forestières) à des opérateurs privés.

**Aider au développement de la foresterie privée**

L' initiative privée devant être encouragée autant que possible, la politique forestière nationale doit s'attacher à inciter les particuliers à produire le plus possible de produits forestiers.

*Inciter les paysans à planter des arbres.* Dans la mesure où le maintien de la ressource boisée du pays destinée à la satisfaction essentiellement des besoins énergétiques et accessoirement de construction en milieu rural passe par la plantation associée à l'agriculture, il faut créer les conditions pour que le plus grand nombre possible d'arbres soit planté directement par les paysans, à leur propre profit, dans des conditions qui permettent aux intéressés de recueillir des produits diversifiés et adaptés, et qui améliorent les conditions de production agricole. Il convient dans ce cadre d'instituer un système d' encouragement à certaines formes d'agroforesterie adaptées selon les cas, et d'articuler les actions forestières en secteur privé avec les opérations de développement agricole.

*Développer les boisements privés.* Une occupation optimum de l'espace en milieu rural passe par l'extension et la valorisation des petites parcelles boisées privées qui, en dehors de l'agroforesterie classique où l'arbre est associé aux cultures, constituent un capital forestier non négligeable pour le pays.

L'Etat, et plus particulièrement les Communes, sont invités à confier la gestion ou à céder, sous certaines conditions, aux particuliers les plus petits boisements qui font partie actuellement de

leur patrimoine et dont le morcellement et la dispersion rendent généralement la gestion très problématique et aléatoire.

*Encourager les paysans à mieux gérer leurs boisements.* Plutôt que de mettre l'accent sur certaines mesures contraignantes en matière d'aménagement et de gestion des boisements privés, l'Etat doit veiller à mettre en place des mesures et mécanismes incitatifs.

**Développer la foresterie communale**

La forêt communale est aujourd'hui trop mal gérée pour pouvoir participer autant qu'elle le pourrait à l'économie forestière nationale. Un ensemble de mesures s'impose pour remédier à cette situation.

*Rationaliser la propriété forestière communale.* Si les Communes sont encouragées à confier la gestion ou à céder aux privés leurs petites parcelles forestières, l'Etat pourrait leur octroyer en compensation la gestion, voire même ultérieurement la propriété, de certains périmètres de reboisement.

Pour accroître la responsabilité des acteurs à ce niveau, il conviendrait également d'établir un système de droits et devoirs communautaires sous contrôle conjoint de la Commune et des populations locales. La création de Fonds forestiers communaux et la structuration d'un Service forestier communal, là où le potentiel forestier le justifie, aideront à la concrétisation de cet objectif.

*Améliorer la gestion des boisements communaux.* Une fois la propriété communale consolidée, encore faut-il gérer les boisements d'une façon efficace et durable, ce qui implique des aménagements et des investissements appropriés. Ici aussi on encouragera l'établissement de contrats de gestion avec des privés ou groupements de privés locaux.

*Définir des politiques forestières communales.* L'élaboration des Plans forestiers communaux, qui font partie intégrante des Plans de développement communaux, doit être encouragée en tant qu'élément et outil de planification du secteur forestier au niveau communal. On ne peut toutefois ignorer les contraintes financières liées à cet exercice dont l'exécution ne peut être considérée comme prioritaire par rapport à l'objectif précédent.

**Rationaliser la filière bois énergie**

Le problème de la satisfaction des besoins énergétiques des populations d'une manière générale et de l'approvisionnement des milieux urbains en particulier, compte parmi ceux qui risquent de se poser de façon cruciale dans les années à venir.

Les différentes études menées sur le sujet montrent un déficit global de l'offre par rapport à la demande, sans toutefois que celui-ci puisse être chiffré de manière précise. Les substitutions au bois (électricité, pétrole, énergies nouvelles) offrent peu de perspectives actuellement étant donné leur coût. Elles auraient, en outre, un faible impact sur la demande totale parce que seulement accessibles en milieu urbain pour les besoins domestiques et industriels. Il y a donc lieu d'envisager tout un ensemble de mesures destinées, d'une part, à freiner l'augmentation de la demande et, d'autre part, à augmenter la production de bois-énergie.

Ces dispositions nécessiteront une collaboration étroite avec les autres Ministères concernés par les questions énergétiques.

*Contribuer à la réalisation des économies d'énergie.* Sous la coordination du Ministère ayant l'énergie dans ses attributions, il est nécessaire de mettre en place tous les dispositifs susceptibles d'économiser la ressource boisée utilisée à cette fin, qu'il s'agisse de l'amélioration des rendements à la carbonisation, des programmes de cuisinières et foyers améliorés, ou de l'utilisation de ressources alternatives au bois.

*Inciter à une meilleure organisation des circuits d'approvisionnement commerciaux.* L'exploitation et le commerce du bois-énergie doivent ensuite faire l'objet d'une régulation spécifique, en raison de la particulière inadéquation actuelle entre la demande et l'offre de petit bois. Un système équilibré doit être institué, formé à la fois de contrôles plus stricts de l' exploitation et du commerce du bois-énergie, et d'une rationalisation des flux par le marché en encourageant l'augmentation des prix à la production par sensibilisation des intéressés à une meilleure valorisation du produit.

*Augmenter et valoriser la production de bois-énergie.* Compte tenu des risques de pénurie à moyen et long termes, la politique forestière doit encourager la production de bois-énergie dans les régions où la pénurie se fait sentir (notamment par le biais de l'agroforesterie et des petits boisements privés). Dans les zones de production où la faible utilisation des petits bois nuit à une sylviculture équilibrée, notamment à la Crête Zaïre-Nil, l'utilisation énergétique à grande échelle des produits d'éclaircie doit être favorisée (cimenterie, usines à thé et à chaux).

**Favoriser l'émergence d'une économie des produits forestiers**

L'absence de marché, avec des produits bien définis, des opérateurs professionnels, des mécanismes de transaction, est l'une des contraintes actuelles à une meilleure utilisation des produits forestiers.

*Encourager l'emploi du bois dans la construction.* Les boisements du pays constituent une ressource importante qui reste aujourd'hui mal valorisée, et donc mal entretenue, faute de débouchés automatiques des produits qui peuvent en être tirés. Il convient de susciter les utilisations de ce bois, qui permettraient d'économiser des devises de produits concurrents et qui amélioreraient la gestion de ces boisements. La politique forestière doit encourager l'emploi des bois nationaux par un système à la fois promotionnel et directif.

*Favoriser la mise en marché des produits forestiers.* La satisfaction des besoins potentiels de produits forestiers sera d'autant plus facile à gérer que les mécanismes de confrontation de l'offre et de la demande seront efficaces. Il faut donc généraliser au niveau des boisements étatiques et communaux un système d'appels d'offre avec prix planchers tenant compte du volume, de la qualité marchande et de la situation commerciale. Les tailles des lots faisant l'objet de ces appels d'offre doivent être telles de façon à permettre à un plus grand nombre d'acheteurs potentiels de soumissionner. L' information sur les marchés doit être également une priorité, de même que la normalisation et le classement des produits, qui sont des conditions indispensables à l' identification de marchés bien définis.

*Renforcer la capacité professionnelle de la filière.* L'adéquation entre commerce des produits forestiers et développement durable passe par la nécessité d'une professionnalisation, qu'il convient de susciter par l'appui technique et commercial aux entreprises, mais aussi par l'organisation de métiers disposant de cartes professionnelles.

*STRATEGIE FORESTIERE NATIONALE*

La mise en oeuvre de ces grandes lignes de politique forestière implique la définition de stratégies prioritaires s'inscrivant dans une logique claire d' intervention.

La guerre, et les déplacements de populations qu'elle occasionne, ainsi que certaines réactions populaires de rejet suite à la démocratisation, ont par ailleurs un effet négatif sur les espaces boisés de certaines régions, où le déboisement a progressé. On ne peut donc raisonner comme si la ressource se maintenait actuellement, et il est certain qu'au cours des prochaines années, de nouvelles interventions de reboisement et de réhabilitation d'une certaine envergure devront être programmées. C'est à l'Etat, avec l'aide internationale, que reviendra encore le rôle d'initier et de coordonner ces interventions, mais cela devrait être l'occasion de mettre en pratique les nouvelles approches participatives préconisées par la politique forestière.

## Les fonctions des acteurs du développement forestier

### Les acteurs locaux

Ce sont les acteurs privilégiés du développement, ceux vers lesquels doit tendre la stratégie forestière nationale:

- *Les particuliers:* il faut compter sur le dynamisme privé pour augmenter la production et le commerce des produits forestiers. Jusqu'ici, peu d'interventions administratives ont été canalisées vers ces acteurs et il y a, en la matière, beaucoup à faire. Les paysans au niveau de la production, les entrepreneurs privés et artisans aux niveaux de l' exploitation et de la transformation, les bureaux d'études, doivent devenir des acteurs fondamentaux du développement forestier du pays.

- *Les Communes:* même si ces structures de représentation et de gestion publique ne remplissent pas aujourd'hui les conditions garantissant une bonne gestion communautaire, des actions appropriées peuvent être envisagées pour améliorer leur fonctionnement.

- *Les groupements ou associations de privés:* l' initiative privée individuelle n'est pas toujours possible dans un secteur caractérisé par le long terme des actions conduites et par la nécessité de tâches d'infrastructure qui ne peuvent se matérialiser qu'à un niveau communautaire. En l' absence de structures communales dynamiques dont c'est le rôle normal, les groupements et associations de particuliers pourraient constituer une voie privilégiée de développement économique et social équilibré et durable. La récolte et la commercialisation, mais aussi parfois la gestion de bois publics et l'application de la réglementation forestière, pourraient être confiées sous contrat à des groupements locaux de privés mieux à même d'être intéressés à la conduite d'actions communautaires de développement durable.

### L'Etat

Dans cette perspective, le rôle principal de l'Etat n'est pas de produire ni de gérer directement la ressource forestière. Sa fonction essentielle consiste à:

- édicter les normes techniques et juridiques nécessaires à la mise en oeuvre des orientations et des objectifs de la politique forestière. La promulgation des lois et des règlements lui incombe;

- veiller à une application correcte de ces normes; il contrôle en dernier ressort l'exécution du droit en la matière, et assume la responsabilité de la police correspondante;

- planifier et programmer les opérations forestières à conduire;

- encourager les acteurs locaux à s'orienter vers les actions les plus conformes à l'intérêt général. Il intervient ici en appui à des actions dont la responsabilité incombe aux acteurs locaux, publics et privés, en fournissant des avantages (financiers, sous forme de services) de nature à orienter les interventions vers une meilleure satisfaction des objectifs de la politique forestière.

L'Etat est lui-même propriétaire de boisements, mais en ce qui concerne la gestion proprement dite, il doit s'orienter vers la délégation des tâches correspondantes au profit d'opérateurs locaux, publics ou privés, qui constituent généralement des structures plus motivées pour la valorisation de cette ressource. D'une façon générale, propriété et gestion doivent être distinguées.

**Période transitoire**

Si l'Etat doit changer de fonction, il ne doit pas pour autant se désengager trop rapidement. Il ne faut pas moins d'Etat, il faut un autre type d'Etat, ce qui signifie que ses moyens existants, en hommes et en financement, doivent être au moins maintenus à leur niveau actuel, à charge de rechercher par ailleurs une meilleure efficacité. L'Etat doit conserver d'abord certaines de ses missions traditionnelles. La gestion des réserves intégrales est par exemple de son seul ressort.

Enfin et plus généralement, une transition progressive doit être ménagée. Certaines expériences de délégation de gestion doivent être mises à l'étude avant d'être généralisées. La réorientation des actions passe par une formation des intervenants, qui ne donnera pas immédiatement des résultats. Cette évolution des tâches de l'Etat doit donc être prudente et progressive, pour ne pas mettre en cause les mécanismes de gestion actuels qui ont fait leurs preuves.

Là où la gestion étatique reste encore supérieure aux solutions alternatives, elle doit être maintenue le temps que le système de responsabilisation des acteurs locaux fonctionne avec efficacité. Le principe directeur en la matière doit être qu'à terme l'Etat ne doit conserver des activités de gestion et de mise en valeur directe que là où d'autres solutions alternatives ne sont pas viables.

## Les priorités stratégiques

La stratégie nationale forestière doit s'attacher à répondre à un ensemble de problèmes majeurs concernant les conditions d'intervention pour satisfaire aux objectifs de la politique forestière.

**Impliquer tous les acteurs dans le développement du secteur forestier**

La mise en oeuvre de la politique forestière nécessite une association de tous les acteurs, qu'ils soient bénéficiaires ou intervenants publics ou privés.

*Responsabiliser les bénéficiaires.* Il ne servirait à rien de monter un dispositif de protection et de développement, si structuré soit-il, si par ailleurs les bénéficiaires mêmes du développement n'étaient pas partie prenante, et donc par là même intéressés à la réussite des opérations. Pour cela, il faut faire en sorte que les droits (individuels ou collectifs) s'équilibrent avec les devoirs, et mettre en place des dispositifs de responsabilité collective des acteurs locaux à l'entretien des boisements, en complétant les restrictions d'usage par des incitations à la conservation, et en organisant un système local de correction des dégradations commises.

*Déléguer des tâches de gestion aux bénéficiaires.* De la même façon, tout doit être fait pour favoriser la prise en charge par les bénéficiaires eux-mêmes de la gestion forestière. Les acteurs locaux sont en effet mieux placés que quiconque pour mesurer l'intérêt d'une gestion durable et pour

appliquer des normes de gestion soutenues qu'il y a lieu de promouvoir. L'établissement de contrats de gestion adaptés aux différentes situations constitue dans ce cadre une priorité importante.

*Coordonner l'action des intervenants.* Tous les intervenants, qu'il s'agisse d'administrations différentes, de bailleurs de fonds différents, de structures d'encadrement régionales et locales, doivent oeuvrer pour le développement d'une façon coordonnée et cohérente, ce qui présente l'intérêt supplémentaire de diminuer les coûts fixes de gestion publique et privée de la ressource boisée.

**Renforcer l'efficacité des moyens d'intervention dans le secteur forestier**

Le fonctionnement même des instances d'intervention doit d'autre part être amélioré, afin d'optimiser les moyens existants, et de permettre un efficacité suffisante des actions conduites.

*Adapter les structures publiques au contexte socio-économique national.* Il faut rapprocher les interventions de l'administration des problèmes réels du terrain et, pour ce faire, changer ses modes d' action en les rendant plus cohérents entre eux (l'autorité publique ne doit pas intervenir dans le désordre) et plus conformes à l'évolution du rôle de l'Etat (qui ne doit pas tout faire lui-même mais aider les intéressés à le faire). Plus généralement, il faut intégrer la politique forestière dans la politique de développement général du pays.

*Développer les outils d'exécution et de contrôle appropriés.* L'efficacité maximale des actions dans le secteur forestier doit être recherchée à travers l'institution de mécanismes d' intervention conçus à partir des problèmes concrets de la gestion des ressources forestières nationales. Les dispositifs d' application de la Loi forestière, les procédures de contrats de gestion, de même que les Plans forestiers communaux ou encore les modalités de fonctionnement du Fonds forestier national, doivent être simples, clairs et motivants.

*Redéfinir une stratégie de vulgarisation et de développement.* Compte tenu de la réorientation des actions forestières, il convient de définir une politique d'envergure en ce qui concerne la diffusion des outils ainsi institués et la vulgarisation nécessaire au développement forestier participatif.

*Améliorer les connaissances sur le secteur forestier.* La compétence des acteurs du développement forestier se mesure d'abord au fait qu'ils connaissent plus ou moins ce dont ils parlent et ce sur quoi ils sont censés agir. Il faut donc s'attacher à mieux connaître les boisements rwandais dans leur superficie comme dans leurs potentialités de production et d'évolution, et évaluer l'apport de la forêt à l'économie nationale. Pour ce faire, il convient d'organiser un inventaire permanent de la ressource, et de développer la recherche-développement.

*Développer les ressources humaines.* L'amélioration de cette compétence passe par la mise en place d'un système d'acquisition et d'amélioration de cette connaissance, qui doit se faire à tous les niveaux, mais surtout au niveau local où cette compétence fait le plus défaut et où les enjeux en termes de développement sont les plus importants. Il s'agit donc de vulgariser les principes forestiers auprès des communes et des privés, et de former le personnel forestier à tous les niveaux. Une telle évolution ne peut s'envisager sans l'adoption d'une véritable politique de formation dans le domaine forestier.

*Développer une logique de financement des actions conduites.* Une plus grande efficacité de l'utilisation des ressources financières disponibles pour satisfaire aux objectifs de la politique forestière passe par la mise en oeuvre de Fonds forestiers aux niveaux national et communal, dont il convient de définir avec précision les conditions de fonctionnement les plus appropriées.

## La mise en oeuvre de la politique forestière

Les organes d'action de la politique forestière existent déjà; ils doivent cependant être adaptés en cas de besoin à la nouvelle action conduite.

### La législation forestière

La Loi forestière de 1988 sert de base à l' orientation des actions publiques dans le domaine forestier; elle identifie le comment de la conservation et de la gestion des forêts. Cette loi, relativement simple, permet une application modulée par la réglementation et les instructions ministérielles. Etant donné la faiblesse du Service forestier elle ne pourra certainement être appliquée dans son intégralité et doit être considérée comme un idéal à atteindre plutôt qu'un cadre strict.

Ainsi, en ce qui concerne la gestion du domaine forestier communal et des boisement privés supérieur à deux hectares, le contrôle proposé par l'Etat doit céder la place à des mesures incitatives à l'aménagement sur base d'une adhésion volontaire.

En définitive, il n'est pas urgent d'envisager pour le moment une révision de loi; on peut opter pour l'attitude qui consiste à appliquer ce qui est possible et laisser provisoirement de côté les dispositions inapplicables pour les domaines forestiers communaux, privés et pour l'arborisation, dont le non-respect ne constituera certainement pas un frein au développement du secteur forestier.

Ce choix ne doit toutefois pas empêcher d'étudier les possibilités d'introduire progressivement des amendements à la loi qui seraient susceptibles de mieux l'adapter aux nouvelles normes d'intervention de l'Etat.

### La réglementation forestière

La loi forestière s'applique effectivement et concrètement pour tous les actes qu'elle régit. Toutes ces dispositions doivent être exécutoires, et pour ce faire, être donc finalisées par des textes réglementaires d'application dont la rédaction est à la charge de l'administration forestière. Les Arrêtés présidentiels et ministériels d'application correspondants, tels que prévus par la loi, doivent être pris le plus rapidement possible. Ils concernent en priorité:

- l'organisation et les attributions du Service forestier;
- le contrat de gestion forestière;
- les instructions relatives à la coupe des bois;
- les procédures de classement et déclassement des forêts;
- la mise en place de la Commission préfectorale des forêts.

Compte tenu des amendements envisagés à la loi, d'autres Arrêtés présidentiels ou ministériels d'application devraient être définis.

### Le Service forestier

Le Service forestier est rattaché au Ministère de l'agriculture et de l'élevage, ce qui peut être considéré comme le garant d'une bonne articulation de ses interventions avec celles concernant le monde rural (notamment pour l'agroforesterie) et aussi d'un aménagement alliant conservation et production.

Il a compétence en matière d'aménagement et de gestion des forêts artificielles ou naturelles, y compris les parcs nationaux, sans préjudice des dispositions légales régissant le Service chargé de leur gestion.

Au niveau central, le Service forestier est organisé en une Direction des forêts, composée de Divisions et de Sections. Les attributions propres à la Direction, aux Divisions et aux Sections identifiées au sein de chaque Division sont décrites d'une manière précise dans l'Arrêté Ministériel N° 08/02 du 28.08.92 portant organisation et attributions des services de l'administration centrale. Un effort d'identification et de définition des postes a été entrepris mais doit encore être finalisé pour compléter la structuration de l'administration centrale.

En ce qui concerne les Services régionaux, la réforme en cours des Services agricoles, qui fait encore l'objet de nombreuses controverses, rend très problématique la présentation d'une situation claire et définitive. Une Section Forêts existe au niveau préfectoral et les attributions de son responsable ont été établies. Dans les Préfectures où le capital forestier le justifie, le responsable de la Section Forêts pourra être aidé par un ou plusieurs adjoints et assistants dont les attributions pourront être réparties jusqu'au niveau communal.

Il conviendra en priorité de vérifier l'adéquation entre la politique forestière nouvellement définie et les structures administratives existantes pour adapter au besoin ces dernières au nouveau contexte.

Il faudra s'assurer aussi que le personnel cadre de l'administration s'identifie à la nouvelle approche préconisée car son adhésion, en profondeur, à la politique est une condition indispensable à la réussite de son application.

Le Service forestier devrait enfin, en collaboration avec les acteurs locaux (Communes, groupements, particuliers) et avec les Services agricoles, développer davantage un concept de *"foresterie communautaire"*, qui doit être compris comme un terme général englobant toute une série d'activités par l'intermédiaire desquelles les arbres et leurs produits sont étroitement liés aux populations rurales.

La foresterie communautaire, qui devra autant veiller à la meilleure gestion des ressources existantes qu'au reboisement, peut devenir un outil intéressant pour la mise en oeuvre de la politique forestière et la concrétisation d'un certain nombre de ses objectifs, même si elle ne restera qu'un élément parmi d'autres au sein du système rural en général.

**Les autres services de l'Etat**

Le Service forestier n'est pas le seul service administratif de l'Etat intervenant dans le secteur forestier, et il n'a pas à l'être. D'autres prérogatives de l'Etat sont mises en oeuvre par d'autres administrations publiques relevant d'autres Ministères (Micomart, Mineto, etc.) ou Départements (par exemple la Direction du génie rural et de la conservation des sols), pour lesquelles il conviendra de vérifier l'adéquation des structures et des attributions avec la nouvelle politique. Certaines des interventions du Service forestier se font de façon conjointe avec d'autres Ministères.

- Des arrêtés spécifiques doivent définir avec précision les attributions de chacun et le partage des tâches à effectuer.

- Une Commission interministérielle nationale des forêts, réunie périodiquement, doit fixer ces attributions et constituer un organe de suivi et d'évaluation de la politique forestière nationale.

**Le financement des interventions forestières**

La Loi n. 47/1988 du 5 décembre 1988 portant organisation du régime forestier prévoit que le financement des opérations de gestion et de promotion forestières soit assuré par le Fonds forestier national, qui est un compte d'affectation spéciale doté de l'autonomie budgétaire et de la personnalité juridique. Il a pour mission de percevoir des recettes qui sont affectées ensuite au financement d'opérations forestières; il est administré par un Comité de gestion.

Ce Fonds, qui peut apparaître sur le plan du droit budgétaire comme une simple "caisse", est l'instrument privilégié de la politique forestière de l'Etat et pourrait être en même temps l'organe de proposition de celle-ci.

La structure du Fonds, telle que conçue initialement, présentait toutefois un certain nombre de handicaps qui ont entraîné dès le départ une réflexion ultérieure pour lui donner, dans la mesure du possible, la meilleure efficacité. Des réorientations et des améliorations de cette structure ont donc été envisagées pour le futur.

L'adoption toute récente par le Conseil national de développement, en sa séance du 21 juillet 1993, de la loi portant Cadre général des établissements publics et des sociétés nationales, et sa publication prochaine au Journal Officiel, est venue modifier quelque peu le contexte institutionnel précédemment défini. Le FFN devra vraisemblablement se transformer en Société nationale de gestion du patrimoine forestier de l'Etat.

Alors que le FFN, selon l'ancienne formule, ne devait en aucun cas agir comme maître d'oeuvre, puisque la gestion du domaine forestier était confiée au Service forestier, la Société nationale, au contraire, devra exécuter, ou faire exécuter, les travaux de gestion et d'exploitation dans le domaine forestier étatique, dans le cadre d'un mandat contrôlé par le Service forestier.

Cette restructuration ne remet absolument pas en question les fondements mêmes de la politique forestière nouvellement définie. Par contre, elle aura des implications directes sur la structure institutionnelle, et plus particulièrement sur l'organisation et le rôle du Service forestier et sur les organes de mise en oeuvre de cette politique, à savoir la loi forestière et les actes que celle-ci est amenée à poser.

**La planification forestière nationale**

La planification des actions forestières à conduire aux niveaux national, préfectoral, communal et local, dérive directement des stratégies de politique forestière. Un Plan forestier national doit traduire de manière plus précise, en termes de résultats attendus, programmes et moyens, pour une période de dix ans, axes, orientations et objectifs de la politique forestière. Le Plan forestier décennal 1987-1996 actuellement en vigueur doit donc faire l'objet d'une révision pour l'adapter à la nouvelle politique forestière. Cet exercice est d'ailleurs en cours dans le cadre de l'élaboration d'un "Programme d'action forestier tropical" ou "PAFT".

Il doit être relayé par une planification quinquennale de l'administration centrale et des Services forestiers préfectoraux, traduite sous forme d'un cadre logique de type "planification par objectifs", dans lequel seront déjà inscrits les éléments de suivi (indicateurs objectivement vérifiables). Un tel exercice doit permettre de mieux identifier les besoins d'appui à solliciter auprès des bailleurs de fonds. Enfin, les programmes annuels de travail doivent compléter ce cadre de planification en concrétisant, sous forme d'actions, les résultats attendus.

Pour les Communes, le Plan forestier communal est aussi un outil de planification qui s'intègre parfaitement dans le Plan de développement communal et qui doit permettre d'établir les bases d'une véritable politique forestière décentralisée au niveau de la Commune.

ANNEXE

Les principes de la politique forestière

Ils doivent constituer à la fois des critères permanents de l'action et des références de son évaluation.

Critères propres au domaine forestier

- Conservation des ressources forestières par une gestion appropriée.
- Responsabilisation des utilisateurs de produits forestiers à la gestion.
- Développement durable des ressources forestières.
- Minimisation des risques écologiques et socio-économiques.

Critères extérieurs à la forêt

- Conformité aux directives et textes législatifs et réglementaires généraux ou sectoriels en vigueur ou en préparation.
- Nécessité d'optimiser sous contrainte fixe les moyens disponibles.
- Nécessité d'associer tous les acteurs à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique.
- Nécessité de suivre et d'évaluer les actions conduites.

Les priorités stratégiques

La stratégie nationale forestière doit s'attacher à répondre à un ensemble de problèmes majeurs concernant les conditions d'intervention pour satisfaire aux objectifs de la politique forestière.

- Impliquer tous les acteurs dans le développement du secteur forestier:
  - responsabiliser les bénéficiaires à la conservation forestière;
  - déléguer des tâches de gestion aux bénéficiaires;
  - coordonner l'action des intervenants.
- Renforcer l'efficacité des moyens d'intervention dans le secteur forestier:
  - adapter les structures publiques au contexte socio-économique national;
  - développer les outils d'exécution et de contrôle appropriés;
  - redéfinir une stratégie de vulgarisation et de développement;
  - améliorer les connaissances sur le secteur forestier;
  - développer les ressources humaines;
  - développer une logique de financement des actions conduites.

## *SUDAN NATIONAL REPORT ON FORESTRY POLICY*

by **Abdel Aziz Mohamed Said Bayoumi**, Forest National Corportion, P.O. Box 658, Khartoum

### *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

#### Development trends in the Sudan

**Sudan's economy**

The economy of the Sudan is predominantly agricultural (including livestock production, forestry and fisheries) which together contribute to about 40 percent of the Gross Domestic Product (GDP). The principal exports are primary agricultural products. Cotton is the main export commodity, followed by gum Arabic and oil seeds. Sudan is the World's largest producer of gum Arabic.

Considering Sudan's GDP it is noted by El Khalifa and Abdel Nur, 1991, that in the last decade (1980's) it has grown tremendously in nominal terms from about LS. 7.0 billion in 1981/1982 to LS. 86 billion in 1989/1990, mainly to price inflation. With an annual rate of population growth of 3.1 percent, real GDP per capita is declining over time. In 1987, GDP per capita was estimated to be around $ 330 compared to $ 470 in 1980.

**Development pattern and environmental degradation**

The external manifestation of the resulting pattern of development is expressed in the growth of imports relative to exports, thus creating large foreign trade deficit. The inability of the government to repay large amounts of external debts limited the prospects of economic development. The development pattern also concentrated income in a small proportion of the population and produced poverty among the population and further generated uneven development between regions. According to El Khalifa and Abdel Nur, 1991, such pattern of development coupled with other factors produced environmental degradation resulting in the following problems:[6]

- *Desertification and land degradation*: This problem affects more than two thirds of the country and shows itself in declining land productivity, food shortage, shifting sand dunes, shortage of fuelwood and deterioration in environmental quality. It is the product of land mis-use and repeated droughts. Serious consequences of this problem were famines in 1984/1985, severe food shortages in 1989/1990 and large scale population movements from rural areas to urban centres, thus creating social and economical problems.

- *Agricultural expansion and large scale tree clearance*: Uncontrolled expansion of rain-fed mechanized agriculture, forest land destruction by wild fires and illicit felling and inefficient use of charcoal and firewood are the main causes of large scale tree clearance in the Sudan. Consequently the forest areas had been reduced by 14 percent during the ten year period 1983-1993, thus contributing to accelerated droughts and desertification.

- *Wildlife depletion*: As a result of forest destruction, large tracts of wildlife habitats have been destroyed. Coupled with the low conservation status of wildlife in the Sudan many rare species have disappeared, with consequential loss of this important natural resource.

[6] Exchange rate (may 1988)=LS. 4.50 per $

- *Environmental urban crisis*: Uncontrolled urban growth, as a result of population movements and poor planning, created various environmental health problems. Khartoum Complex provides an example of the problems created in the last 20 years.

**Development plans and their involvement of the forestry sector**

During the colonial period, 1898-1955

During the colonial period economic planning took the form of a series of development projects aimed at increasing exports and providing social services. Natural resources conservation and environmental issues figured very late in the objectives of the colonial economic policies i.e. only after the Soil Conservation Committee published its report in 1944, pointing out the dangers of deforestation and land mis-use, and giving warnings to the dangers of droughts and desert creep. The report approved the forest reservation programmes suggested by the Chief Conservator of Forests and recommended the creation of town perimeters in Khartoum and El Obeid.

During the post-independence period, 1956-1983

After independence in 1956 different governments initiated comprehensive socio-economic development plans. According to El Khalifa and Abdel Nur, 1991, different objectives were emphasized in these plans as will be discussed in the following paragraphs.

*The ten year plan, 1960-1970*: The ten year plan emphasized modern agriculture with the objective of increasing income per capita. The plan also assigned the private sector a leading role in the development process. Objectives such as the conservation of natural resources and the environment had little attention of the policy makers. Thus the expansion of large scale mechanized farming in the rain-fed areas during the 1960's was a direct outcome of the implementation of the agricultural strategy as emphasized in the Ten Year Plan. This expansion took place at the expense of the traditional sector as well as the environment. The environment was severely affected in terms of the erosion of the soil that was caused by the cropping pattern followed as well as the clearance of trees for land preparation.

Concerning forestry the ten year plan included ten forestry projects, namely: afforestation, production, forest industries, reservation, Khartoum Greenbelt, soil conservation, transport, afforestation in Khashm El Girba, research and education and gum Arabic production at a total allocation of 1.55 million Sudanese pounds. About 70 percent of the targets of this plan were realized by the end of the plan.

*The five year plan, 1970-1975 (extended to 1977)*: Like its predecessor this plan emphasized the increase in the productivity of the modern sector and the production of cash crops for export. The public sector was assigned a leading role in development. Agriculture (including livestock, fisheries, wildlife, forestry and pastures) and irrigation received LS. 209.1 million of the development allocations (equivalent to 25.6 percent of the total plan allotment).

With respect to forestry the plan included 13 projects similar to those of the ten year plan at a total cost of LS. 3.95 million. During this period drought conditions, extensive deforestation due to over-cultivation and over-grazing, accompanied by regional government decentralization, resulted in desertification of large areas of the Sudan, manifested in reduced agricultural and food production and also extensive deaths of gum Arabic trees, thereby reducing gum production, Sudan's second export product. Accordingly the government approved additional amounts of money for studying the

phenomenon of desert encroachment and its control through afforestation and range-management projects.

*The six year plan, 1977-1983*: In this plan the issue of natural resources and environment protection had some emphasis. This objective was supported by others such as improving the quality of life of the rural population and less developed areas, curbing rural-urban migration and distributing income among geographical regions. However, as agriculture is the backbone of Sudan's economy, it continued to have a leading role in the six year plan. Aspects of environment were stated as objectives and included development of forestry, wildlife and fisheries resources.

With respect to forestry 8 projects at a total cost of LS. 9.6 million (of which only LS. 2.4 million were available) were included in the plan e.g. tree plantations, soil conservation, preservation of forests and checking desert creep.

During this period started bilateral aid with respect to forestry from some friendly countries e.g. Finland, Holland, Canada, Great Britain, West Germany and others.

*The three years investment programmes*: The original six year plan was amended to a system of public investment rolling programmes for the period 1978-1985. Following this amendment the initial objectives of the plan were altered with emphasis being laid on the rehabilitation of the on-going projects. Objectives and investments for these programmes were as follows:

- For the first three years, 1978-1980, emphasis was on transport and communication projects. LS. 339.4 million were allocated for the programmes.

- For the second three years, 1981-1983, objectives were financial reforms and rehabilitation of agricultural projects. Allocations were LS. 1390 million.

- For the third investment programme for the period 1983-1985, emphasis were on agriculture, transport, communication and energy sections. Allocations were LS. 1650 million.

With respect to natural resources one of the objectives of these investment programmes was to promote the utilization of natural resources in the petroleum and mining sector; however environmental issues were completely ignored.

Development after 1985

*The 1986 national economic conference*: Following the Popular Uprising in 1985 a new government came to power. In 1986 a national economic conference was held to study the economic problems facing the country. The conference emphasized the importance of the issues relating to the environment and called for the incorporation of such aspects in development policies. The 1986 conference recommended the conservation of the natural resources, ecological balance and emphasized the need for programmes to combat desertification. According to El Khalifa and Abdel Nur, 1991, the strategy that emerged from the conference recommended the following environmental policies and measures:

- The conservation of the natural resources through the consolidation of infrastructure services and institutions to restore ecological balance.

- The damaging effects of drought and desertification on the environment must be alleviated and the resulting socio-economic consequences must be checked.

- The protection of forests, pasture, wildlife and the environment in general through the enforcement of effective laws.

- The proposal relating to the national plan for combating desertification must be adopted and effectively implemented.

- The prohibition of mechanized farming in the marginal areas and the rationalization of illegal farming.

- Rationalization and renewal of legislation concerning land ownership and use and their reappraisal in such a way as to induce the producer to settle, raise productivity and care about his environment.

- The application of modern scientific methods in the implementation of programmes concerning afforestation and reforestation to combat drought and desertification and to protect the environment.

*The four year salvation recovery and development programme, 1988-1992*: Based on the recommendations of the national economic conference the government launched a four year Salvation Recovery and Development Programme for the period 1988-1992. The programme recognized the environmental factor and incorporated a number of projects concerning environmental conservation. The Salvation and Recovery Programme's main objectives included a 5 percent rise in GDP annual growth rate, balanced regional development; provision of basic needs, food-security and social justice.

*The three year salvation programme for the period 1990-1993*: Following political development in 1989, a new government assumed power. Consequently the Four Year Salvation Programme was terminated; a new three year Salvation Programme for the period 1990-1993 was announced. This programme consisted of broad macro-economic policies guidelines with no reference made to environmental issues.

The agricultural sector continued to be the leading sector in development plans of the Salvation Programmes. Its share in 1989 was about 34 percent of total foreign aid to the Sudan. The natural resources was assisted by some donors, mainly, the Netherlands, UNDP, UNSO, Denmark (Dannida), USAID, IDA and FAO. Donor's efforts were mainly directed towards restocking of the gum belt, afforestation, shelterbelts and sand dune fixation.

*The comprehensive national strategy, 1992-2002*: This is a ten year strategy plan, covering the period 1992-2002. It has been discussed and approved by a National Congress. This plan is designed to be executed in three stages; its first fiscal year being 1992/1993, and it will be terminated in the year 2002.

In the following paragraphs we will mention briefly the objectives concerning the environmental, the natural resources (including forestry), the industry and the energy sub-sectors with respect to forestry.

The environmental objectives

- A national strategy objective is the protection of the environment in the Sudan and its improvement to help in the realization of balanced development.

- The reconstruction of the tree covers to maintain the ratio of rainfall, protection of waterfalls and protection of soils against erosion.

- Rationalization of the exploitation of water, soil, forests, pastures and wildlife.

- Promulgation of effective legislation.

- Awareness raising, environmental education and guidance in all educational and social institutions, starting by an intensive information campaign aiming at the improvement of the health of the environment and the rationalization of energy consumption among families.

- Encouraging the local populations to participate in the preparation of projects and their execution.

The natural resources objectives

Natural resources constitute immense wealth for the nation and as such preserving and developing them and checking desertification shall be one of the main objectives of the strategy. This will require the orientation of more investments to the sub-sector, the participation of the local citizens in this effort and increasing their awareness of the importance of the preservation of natural resources and the coordination of research and guidance among organization working in the sub-sector. The objectives of forestry, pastures and wildlife are shown as follows:

*Forestry*:

- Bringing the land area that must be reserved as forest and pasture to 25 percent of the total land area of the country to approximately 150 million feddans (63 million hectares).

- Making available the needs of the Sudan for energy from wood, as well as for industries and round poles for telephones and in construction and also wood for the extension of railways.

- Realization of agricultural and forest complementarity through the introduction of the tree in the agricultural cycle by 5 percent in the irrigated agricultural projects and by 10 percent in the traditional mechanized rain-fed agricultural projects.

- The increase of the production of gum Arabic to 60,000 tons annually and the increase of the forest non-wood products.

- Encouraging the local populations to participate in the preparation of forestry projects and their management.

*Pastures:*

- The achievement of the equilibrium between the animal population and the capacity of the pasture land.

- The improvement of the technological means relating to pasture development.

- The introduction of the specialized and the periodical pasture system and the protection of the natural pastures from the danger of fire.

*Wildlife:*

- The preservation and development of wildlife in the framework of comprehensive environmental models.

- Encouraging the private sector to invest in wildlife.

- Strengthening cooperation with neighbouring countries in the area of wildlife protection.

- Improvement of the natural reserves to attract internal and external tourism.

*The industry objectives:* With respect to forestry the objectives to be achieved in the industry strategy are:

- Achieving self-sufficiency in paper.

- Self-sufficiency in the production of carton boxes of all types for vegetable and fruit exports.

*The energy objectives:* With respect to forestry in the energy strategy the goals are as follows:

- The protection of the environment through legislation with respect to the exploitation of energy resources, especially forests, and the encouragement of the replanting of trees so that solving the energy problem should not happen at the expense of combating desertification.

- The development of alternative energy sources other than wood i.e. production of charcoal from agricultural waste, use of biogas and sun ovens.

- Improvement in the use of wood and charcoal stoves to reduce waste and increase its efficiency.

**Government commitment towards the forestry programmes as outlined in the Ten Year Comprehensive Strategy (1992-2002)**

In the following paragraphs we will show government actions and declarations as to its commitment towards forestry in the comprehensive strategy plan.

- *Development allocations*: According to the strategy, forestry (as mentioned before) comes under the natural resources sub-sector and enjoyed 5 percent of the allocations from the development programme of the public sector.

- *National arbour days and reforestation of the Sudan*: During the first national arbour day held in Khartoum on 3.8.1990 the President of the Republic declared that: (a) no agriculture without forestry; (b) commitment of the government to fight drought and desertification and reforestation of the Sudan; and (c) commitment of the government to celebrate tree festivals annually.

- *Environmental education*: In the same first arbour day the President declared that environmental education will be introduced into the curricula of all levels of education in the country. This was implemented starting in 1992.

- *Reservation of forest lands*: The President of the Republic (also the Prime Minister) through the Council of Minister's (order No.628 dated 5.9.1993) approved the immediate declaration of 988 forests as reserved forests (total area about 9,580,515 feddans or 4,023,816 hectares)

thus bringing the percentage of reserved forests in the country to 2.2 percent instead of 0.03 percent. Of these forests FNC could only finalize the reservation of 300 forests (total area 1,200,000 fed. or 500,000 ha.) by October 1994. At this rate and with the present low numbers of professional and technical foresters (i.e. 461) FNC will take more than a 100 years to complete the national reservation target of 25 percent of the area of the country. Hence FNC must boost the process by recruiting many more trained staff. Universities and institutes should help in this matter too.

- *Various Presidential orders with respect to forestry development*: The President of the Republic made the following five orders on 1.9.1993 with respect to forestry: (a) additional fund of LS. 25 million to be approved for afforestation programmes; (b) speeding up reservation procedures; (c) adequate protection of forests; filling of vacant posts in the Forest National Corporation (FNC) organization chart; and (e) prohibition of expansion of urban plans at the expense of agriculture lands and tree shelterbelts and perimeters around towns.

- The Forest National Corporation (FNC) completed the Forests Products Consumption Survey in the Sudan and published its summary of findings in May 1995. The FNC started inventory of the forest resources of the Sudan and is expected to be completed by the middle of 1996.

- The FNC stepped its afforestation programmes from 7,000 feddans (2,940 hectares) in 1988/1989 to 84,000 feddans (35,280 hectares) in 1994/1995. FNC is planning to afforest 120,000 feddans (50,000 ha) of various types of plantations and by the year 2002 the area will reach 400,000 fed. annually, that is equal to the annually felled area of forested lands, as the Forestry Policy stipulates. Furthermore, the afforestation targets of the Comprehensive Strategy will also be achieved.

- The obligation of agricultural projects, be they irrigated or rain-fed, to cultivate tree belts has been implemented in various projects e.g. the new extension of Kenana sugar has a large component of afforestation programmes; in Gezira the FNC is executing a project of shelterbelts, 50m wide and 220 km long. Some other donor supported projects are applying the same policy.

**Ways in which results of UNCED are being reflected in national development**

- A new Ministry of Environment (and Tourism) has been created in February 1995. The Forests National Corporation has been removed from the Ministry of agriculture, Natural and Animal Wealth and placed in this new ministry.

- Environmental Awareness among the population has been extended through the participation of the citizens in the implementation of community forest programmes and fuelwood plantations supported by some donors and NGOS i.e. SOS in the North and West, CARE in the East and in Kordofan.

- The creation of the Higher Council for Environment and Natural Resources is a step to further strengthen linkages and coordination between organizations working in the fields of drought and desertification.

- Introduction of the environment in schools curricula is a step in the right direction towards its protection and development.

- Sudan's signing of UN Convention to Combat Desertification in Paris in October 1994, commits the government to work with neighbouring African countries to solve this serious problem.

- Sudan started celebrating Environment Day starting 17 June, 1995.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FOREST POLICY*

**Main principals and objectives guiding the forest policy**

Sudan had two statements of forest policy. The first is the 1932 forest policy and the second is the 1986 forest policy. The later is an updated of the former and it is being revised at present by the FNC.

**The 1932 forest policy**

As populations increased and forest resources dwindled, that natural balance was upset and sooner or later, most countries awakened to the need of a national forest policy. The Sudan is no exception.

Before 1928 the Khartoum Complex had been able to obtain all its supplies of firewood and charcoal from the Acacia desert scrub in its vicinity. The destruction of this scrub through over exploitation, making it necessary to go further afield and to commence railing of firewood supplies from the riverain sunt forest of the Fung (300-500 km), may had a major influence on bringing about the declaration of a forest policy in 1932. A second factor which brought about the declaration of this policy was the disagreement of the central and provincial authorities over the ownership and management of forest lands and over the revenue obtained from them.

The 1932 forest policy of the Sudan was approved and declared by the Governor General's Council at its 368th meeting on 31.1.1932. This policy stated that " it should be the objective of the Forestry Division to investigate and develop more fully the country's natural resources of timber and other forest products which may economically replace materials hitherto imported from abroad ".

The prime objective of the 1932 forest policy was the reservation, establishment and development of forest resources for the purpose of environmental protection and meeting the needs of the population for forest products.

The policy outlined the functions of the central forest authority and those of the provincial; classifying forests reserves into central and provincial according to the central and provincial forest ordinances, promulgated in 1932, to implement the forest policy.

The soundness of the Sudan forest policy declared in 1932 is evidenced by the fact that the policy has remained unchanged, until 1986, a part from alterations in the titles of the authorities quoted, Governor to Province Council, Chief Conservator of Forests to Director of Forests, owing to administrative reasons.

**Revision of the forest policy and laws**

Against a background of rising human and livestock population pressures on the forest resources and large-scale forest destruction as a result of decentralization, the Sudan Government called for the World Bank's assistance in 1984 to strengthen the central forests administration to cope with the situation. The Bank asked for certain pre-requisites to qualify for the required assistance i.e. to revise the forest policy of 1932, to restructure the forest administration into a service-oriented forest corporation and to revise the forest laws.

The government took the following actions to revise the forest policy and laws:

Revision of the forest laws

- The Council of Ministers issued order No.181 of 15.8.1985 for the re-centralization of the forests administration.

- The Council of Ministers issued order No.161 of 5.3.1986 for the alteration of the laws necessary for the execution of its order 181 of 1985 above (i.e. central forest reserves to be administrated by the forests administration and provincial forest reserves by regional authorities).

- The Council of Ministers issued order No.284 of 20th April 1986 approving in principle the establishment of a forest national corporation and that the Minister of Agriculture and Natural Resources forms a technical committee for the preparation of the law necessary for the establishment of the corporation.

- The Minister of Agriculture and Natural Resources issued order No.9 of 24.8.1986 for the formation of a technical committee to prepare the forests national corporation act 1986 and order No.17 of 28.10.1986 for the same committee to prepare the 1986 forest law. The ministerial technical committee mentioned above submitted both the corporation act 1986 and the forest law 1986 to the Minister of Agriculture and Natural Resources vide its letter dated December 1986.

Revision of the 1932 forest policy

The Minister of Agriculture and Natural Resources vide his order No._____ of January 1986 formed a technical committee for the revision of the 1932 forest policy. The committee prepared the revised 1986 forest policy and submitted it to the Minister vide Forests Director's letter No.29/A/1 of 16.4.1986. The Minister approved the policy vide his letter No.30/A/1 of 1.5.1986.

Objectives of the 1986 forest policy

Like the 1932 forest policy the 1986 policy prime objective was the reservation, establishment and development of forest resources for the purpose of environmental protection and meeting the needs of the population for forests products. Over and above, the forest policy 1986:

- Stressed the role of forests in environmental protection.

- Recognized and encouraged the establishment of community, private and institutional forests. An example of the latter includes irrigated forests within agricultural and sugar schemes.

- Subjected tree cutting outside forest reserves to the discretion of the General Manager, Forests National Corporation (FNC), provided that these areas are reserved immediately following their utilization for the purpose of their protection and regeneration.

- Made obligatory the utilization of tree stocks on land allocated for agricultural investment not to be burnt into ashes and to leave specified percentage of tree cover inside and around agricultural investment schemes in the form of shelterbelts and windbreaks.

- Stressed the polarization of popular and international efforts for participation in afforestation, tree planting and forest protection.

- Raised the national goal of forest reservation from 15 to 20 percent of the total area of the country for environmental protection and meeting the population's needs of forest products.

- Stressed the role of forest extension.

- Conceptualized the multiple use of forests.

- Distributed forest administration between the centre (Khartoum) and the regions.

- Made the General Manager, FNC, the official counsellor to the regional authorities and institutions on forestry matters.

To achieve these aspects, a new Forest Act 1989 and the establishment of a para-statal Forests National Corporation (1989) was enacted.

Among the major provisions of the Forest Act 1989 is the requirement for farmers obtaining leases from Government or parastatals to have shelterbelts of forest cover on 10 percent of rain-fed lands. It requires that all trees on land to be cleared for cultivation be preserved to yield products and not burnt off. Reserved forest areas would be strictly managed for conservation and sustainability, with licenses required for cutting trees for commercial purposes. However, individuals, communities or institutions planting trees on their owned or leased lands will have the freedom to utilize or cut the trees as they deem fit.

Also among the provisions of the Act is the prohibition of lighting, kindling, carrying or keeping of fire, grazing, driving, causing of entry, keeping or impounding of cattle, inside forest reserves.

**The process by which Sudan forest policy was initiated, coordinated, formulated and approved**

*The 1932 forest policy* has been prepared by the Chief Conservator of Forests at that time and presented to the Governor General's Council for approval, which was done at its 368th meeting on 31.1.1932. It was meant to solve conflict which arose between the forestry division and the Governors of provinces over the ownership of forests and the revenues derived from them. Since it was a national issue it had to be resolved by the Governor General's Council. It is not known whether other groups or individuals have been consulted over this policy.

The initiation of *the 1986 forest policy* came from a forest congress which was held in the premises of the central forest administration at Khartoum after the 1985 6th April Uprising. It was felt by the congress that Sudan forests have been seriously endangered by the system of regional government which was started in the country in 1980 and that Governors of regions depended mainly on forest utilization revenues for the running of the services in their regions. The congress urged the Council of Ministers at that time to rectify the situation and it did as has been mentioned before. The Minster of Agriculture and Natural Resources directed the forests administration to revise the 1932 policy through a technical committee which was done as explained before.

So it is evident that both policies have been initiated and prepared by foresters alone, without the participation of others i.e. private, NGOS, local and communal groups, professional associations ...etc. Both policies have been approved by high level authority in the country.

It has been mentioned previously that the 1986 policy is undergoing revision at present, by a technical committee appointed by the General Manager FNC. Its members are all foresters (ex-

directors of forests, a professor from the Faculty of Forestry Khartoum University) except one member who is from judiciary, working as a legal advisor to the FNC. The technical committee is guided by the comprehensive strategy 1992-2002 in its deliberations over the revised 1995 policy.

**The main aspects of the forest policies of the Sudan**

Reservation of central and provincial forest reserves, replacement of felled areas, protection of the forests, development of forest industries, development of gum Arabic, research and education and efficient administration are emphasized in both policies. Improvements in the 1986 policy over the 1932 policy included: protection of the environment, peoples awareness of forestry issues and their effective participation in afforestation and forest management programmes; the concept of the multiple use of the forest; recognition and encouragement of the establishment of community, private and institutional forests (in addition to federal and regional forests); complementarity of agriculture, pasture, wildlife and forestry through agroforestry and relevant practices; and emphasis on coordination linkages among organizations working in research, education, extension and the combating of desertification.

**National factors and international influences which have hindered or helped the formation and formulation Sudan forest policies**

Experience has shown that after independence, frequent changes in the systems of administration in the Sudan are among those national factors that hindered the formation and formulation of national forest policies in the Sudan. Examples are the 1972 South Sudan Self-rule, 1971 peoples government system, the 1980 regional government system and last but not least the 1993 Federal government system. A major cause which brings out conflict over the allocation and management of the forest areas is the size of revenue to be derived from the utilization of such forest areas to be used in the running of services in the respective regions i.e. regional governments prefer to have all forest areas and all revenues under their administration as happened many times in the country, with very damaging consequences.

Another factor in this respect is the non-understanding of other sectors of the forestry role in preservation of the environment and the difficulty of harmonizing policies between forestry and other sectors. A third factor hindering policy formation is that type of foreign aid that is tied with certain types of forestry activities that may not be of a high priority in forestry development. A fourth factor in this respect is the inadequacy of data and information of the forestry resources in the country. This type of factor is being remedied at present by the FNC through the consumption of forest products survey completed this year and through a forest inventory which is going on at present. Finally, shortage of funds and trained staff make it difficult to formulate a reasonably dynamic forest policy.

With respect to factors which proved to be a helping hand in forestry policy matters is the involvement of the local people in community woodlots establishment and management, particularly the participation of women in nursery and planting activities.

Another helping factor is the establishment of the Department of Forestry in the Faculty of Agriculture, University of Khartoum in 1975, granting B.Sc. (Hon.) in Forestry after five years, which provided the forestry sector with 20-30 professional graduates each year. This facilitated the implementation of the forest policy and forestry programmes. The Department has been upgraded into a full Faculty of Forestry in 1993. Other universities which produce foresters are Juba and Sudan University of Science and Technology.

No doubt that the presence of high level representation of government ministries in the Board of Directors of the Sudan FNC helps tremendously in formation of policy matters.

## *POLICIES OUTSIDE THE FOREST SECTOR*

### Identification of major influences on forest resources and forest industry activities

One of the major negative influences on forest resources is the expansion of mechanized and traditional rain-fed agriculture. Large tracts of forests are cleared annually for such purposes, thus destroying valuable and useful forests. Studies have shown that such forest clearance has reduced the annual rain fall in many areas in the Sudan thus causing failure of crops and initiating droughts and desertification.

To guard against such harmful clearance of tree cover the Forest Act 1989 clearly stipulated that rain-fed and irrigated farms should allocate 10 and 5 percent of their gross areas respectively in the form of windbreaks, shelterbelts or woodlots. Subsequent relevant legislation had consolidating provisions, e.g. the investment act 1990 and Ministerial Order 345 of 1992 which obliged old land proprietors to conform with the 10 and 5 percent figures and new licenses to allow 20 percent of their holdings for forestry by not clearing that margin in the first place. The level of compliance to date is encouraging.

With respect to land tenure, the Land Settlement and Registration Ordinance 1925, specifies benefits arising out of the land and states that interests deemed to be land which are capable of registration include the right to cultivation; the right to pasture and the right to forest produce. The holder of such rights is entitled to enjoy or use the land i.e. grazing animals or wood cutting for a long time. The Forests Act 1989 acknowledges customary rights in a reserved area. They may only be acquired if they harm the reserved area. In such cases the rights are expropriated and a fair compensation is paid by the Government to the right holder. It should be noted that a secured land tenure is the corner-stone for tree planting and conservation of the resource. As long as the relationship of the farmer to the land is not secured he will hesitate to plant trees that takes a long time to mature. The new forms of forest land tenure, communal, private and institutional, that were created by the Forest Act 1989 give impetus for tree plantation and conservation. However, the owners thereof need the assistance of the Forests National Corporation to speed up the reservation process.

The major positive influence on forestry and forest resources in the Sudan is the call of the Comprehensive National Strategy 1992-2002 for the allocation of 25 percent of the total area of the country for natural resources, namely forestry, Range and Pasture and wildlife. This provision by the Comprehensive Strategy of land allocation for natural resources was instrumental in bringing stronger ties and coordination between FNC, Range and Pasture and Wildlife Protection Force.

FNC has close ties also with the National Energy Administration (NEA), the Energy Research Council (ERC) and some international organizations and NGOS in conducting research on alternative energy sources other than wood e.g. carbonization of agricultural residues such as cotton stalks, ground nut shells and bagasse/molasses blocks, hand in hand with energy saving devices such as improved cook stoves. Marketable models and versions of these have been handed over to the private sector or NGOS.

FNC also works in close collaboration with research institutes in different ministries, especially the Forestry Research Centre in the Agricultural Research Corporation of the Ministry of Agriculture, Natural and Animal wealth, with the Energy Research Council of the National Centre for Research and with research centres in Universities e.g. Faculty of Forestry, University of Khartoum.

**echanisms to facilitate inter-sectoral policy dialogue to harmonize strategies and polices**

The representation of FNC in various technical committees of relevance and in various boards of directors of corporations facilitates inter-sectoral dialogue between forestry and other sectors. Also periodical meetings called for by FNC of NGOS, international agencies, government departments, research and education institutes; also seminars, workshops and conferences internal and external held by FNC or by others; all these ways of getting together with sectors of mutual interest make harmonization of policies and strategies easy and liable to implementation.

A new factor in this respect is the recent transfer in February 1995 of FNC from the Ministry of Agriculture, Natural and Animal Resources to the new born Ministry of Environment and Tourism. This transfer frees forestry for the first time since its inception in the country some 90 years back. It is believed by the writer that this decision is a step forward for forestry to be the back-bone of the Environment and Energy Sectors and to have its right place in social and economical development of rural areas in the Sudan.

Privatization of some forestry activities have started in certain areas where private farms have been developed in the last 20 years. Production of tree seedlings for shelterbelts, windbreaks and plantation blocks, in irrigated farms round Khartoum is a revenue earning industry. The spread of small furniture workshops in cities is well supplied with local timbers, sometimes at the expense of government workshops and sawmills. Whether sawmilling in the Sudan (which has been a government concern until now, rightly for social reasons) can be privatized as recommended by some international agencies, is a speculation to be thought of for future application.

Trade in wood and non-wood forest products is mostly in private hands, except perhaps railway sleepers which are produced in government sawmills.

Non-wood products include gum Arabic which is Sudan's second or third export commodity, fibre (dom palms) and fruits. FNC is taking great interest in the development of those non-destructive non-woody products like medicinal fruits of indigenous forest trees e.g. Balanites (heglig or lalob), Adansonia (tebeldi or boabab) ...etc.

*FOREST POLICIES RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

Key development issues important for forest development during the period 1985-1995

The re-centralization of the authority of the Central Forest Administration in August 1985 to the authoritative situation it enjoyed before the implementation of the regional government system in 1980 satisfied an important condition for the World's Bank aid (grant and loan) for forestry development. Re-centralization also curbed the indiscriminate fellings of trees for revenue generation to support regional social services.

Bilateral aid from friendly countries e.g. Finland, Denmark, Canada, Holland and others gave much support to forestry development especially in the way of equipment and expertise. Similarly assistance from UN agencies e.g. FAO, UNDP, UNEP ...etc. And from regional organizations had great effects in introducing new forestry activities e.g. forestry extension, community forestry, environmental protection, sand dune stabilization and others. The revision of the forest policy and laws of the Sudan to cope with the situation was a result of the new role forestry is expected to play in the country.

The economic conference of 1986 had a major influence on Sudan forestry. The role of forestry in the social and economic development of the Sudanese people was highly recognized and

recommendations were made for the strengthening and development of the Central Forests Administration into a stronger agency i.e. Corporation, which can deal with the critical situation especially in the sphere of wood energy in the country.

The decrease in gum Arabic production due to the death of large tracts of natural gum forests in the Sudanese gumbelt due to the recurrent drought and accompanied desertification affected the forestry policy in a number of ways. First, international and bilateral aid for restocking of the gumbelt became available and replacement of gum forests was successfully achieved in stricken areas in Kordofan. Second, the clearance of gum forests in central and eastern Sudan for rain-fed agriculture, for food production also affected gum production, consequently, agriculture schemes were obliged to plant gum trees as shelterbelts or windbreaks or to leave certain percentage of land under forest. Thirdly, the price of gum in local gum markets was raised 50 fold during the last five years, to encourage farmers to tap and collect gum on one hand and to plant gum trees on the other.

The Comprehensive National Strategy 10 years plan (1992-2002) produced policies, strategies and programmes in conformity with the forest policy and brought other natural resources beneficiaries in closer contact than before.

To coordinate the efforts to combat drought and desertification, the Coordination Council of the National Drought and Desertification Control Programmes Coordination Unit (NDDU) of the Federal Ministry of Agriculture, Natural and Animal Wealth, composed of FNC, Range and Pasture Administration, Soil Conservation Administration and other relevant governmental agencies, has prepared the guidelines of the National Plan for Combating Drought and Desertification. This plan is in complete agreement with the objectives of the Sudan Forest Policy 1986.

The results of the Forest Products Consumption Survey in 1995 showed clearly the importance of wood in energy supply. The expected results from the current inventory of forest resources undertaken by FNC, together with the consumption results will enable forest policy matters to produce realistic guidelines, and strategies.

The Federal Government System for the Sudan as outlined in the Constitution Decree No.4 of 1991, pointed out clearly the functions and responsibilities of the Federal Forest Authority (i.e. FNC) towards Federal Forest Reserves and the State Forest Authorities towards State Forest Reserves. The Decree strengthened the authority of the FNC as outlined in its Act of 1989.

It is to be noticed that some of the points raised above came before the approval of the 1986 Forest Policy and others came after. Thus some have helped in the formulation while others have supported the policy. It remains to be seen if the Federal Government System will avoid the faults made by the Regional Government System with respect to forestry in the country.

## Main implications of UNCED Agenda 21 and of the Forest Principles for the Sudan Forest Policy

Sudan was among the signatories to the Rio Declaration and has already adopted the principles of sustainable development in its policies, strategies and programmes (Gorashi Mohamed Kanoan, 1995). As has been mentioned before the Comprehensive National Strategy, 1992-2002, called for allocation of 25 percent of the total area of the country for forestry, range and wildlife and also called for the preparation of Environmental Impact Assessment for actions that are likely to have a significant change on the environment. The concept of multiple use of forests and public participation are crystallized in the forest policy and legislation (Gorashi Mohamed Kanoan, 1995).

## *FORESTRY POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

### Description and assessment of the main results achieved in forestry policy implementation

**The 1932 Forest Policy**

Though the 1932 Forest Policy was considered to be a sound policy the achievement of its objectives was met with some difficulties, notably in the forest reservation and afforestation aspects. The Province Authorities lagged behind in these two objectives mainly due to shortage of funds and technical personnel. With respect to reservation, provincial forest reserved area reached some 40,000 feddans (16,800 hectares) while central reserved area was nearly 4 million feddans (1,680,000 hectares) before the establishment of FNC in 1989. Provincial afforestation activities are negligible while central afforested area reached nearly 400,000 feddans (168,000 hectares) by the year 1994.

Another factor which hindered the proper implementation of the 1932 policy was the frequent change of government administration systems and the poor infrastructure these systems had due to inadequacy of funds and facilities. It started with the People's government systems in 1971 and ended with the Regional government systems in 1985, both systems relied heavily on forest destruction to regenerate revenues to sustain social services in the provinces and regions respectively. Large tracts of forests were cleared without replacement with the resulting degradation of the environment, desertification and droughts complementing each other's effects. Thus the 1932 policy was totally ignored and negatively implemented.

**The 1986 Forest Policy**

With re-centralization of forestry in 1985 and with foreign aid becoming available, the 1986 policy had a better chance of proper implementation than 1932 policy. Also with the revision of forestry laws and the establishment of the Forest National Corporation in 1989, the introduction of forestry extension, the participation of people and communities in afforestation and the reasonably adequate funds regenerated by the FNC, the implementation of the 1986 had much success. Above all, forestry had government recognition as an important tool in the preservation of the environment, and the statements, objectives, strategies and programmes included in the Comprehensive National Strategy bear evidence.

With the introduction of the Federal Government System FNC realized the potential role forestry had to play and directed a technical committee for the revision of the 1986 policy as stated before.

Though the FNC 1989 Act gives it broad responsibility for the management and development of forest resources and for formulating and implementing policies perhaps the inclusion of members of outside sectors to this technical committee brings forward policy implications that need to be considered by foresters. In this respect ideas and perceptions of individuals and communities definitely will be useful and increase the efficiency of the forest policy.

*CONCLUSIONS*

The following additional issues need to be stressed in the 1995 forest policy of the Sudan, currently being prepared:

- Reservation procedures to be simplified and not time consuming.
- Sub-sector policies to be outlined as an appendix to the main body of the policy statement i.e. forestry research policy and guidelines including forestry extension and peoples participation.
- Forest consumption surveys and forest inventories to be undertaken periodically, preferably with population censuses.
- Afforestation and forest management policy for different ecological zones of the country to be specified i.e. arid areas, semi-arid, humid and mountainous areas.
- Supply of wood for areas poor in forests from areas rich in forestry resources to be emphasized as a right of those poor areas and a responsibility of rich areas. This is a national objective to be achieved by the Federal FNC.
- The role of the society, the community and the citizen in fostering tree planting should be spelled out clearly. Each individual should plant at least two trees in his home to supply him with his requirement of energy.
- As women consume appreciable quantities of wood for beatifying their skins (as shown by the 1995 consumption survey) they should have a more effective role in forestry activities, especially production of tree seedlings in village and home nurseries.
- The non-destructive non-woody products of the forest e.g. gums, edible and medicinal fruits ...etc. need to have more attention of FNC. Value added products (i.e. processing such products) will increase their value more than their being used in the raw condition.
- The classification of forests into federal, state, institution, community and private forests should continue to be used in the presence of a national forest corporation.
- That the revenue from forest resources be distributed through a reasonable formula that can be formulated by all interested parties.

**Policy implementation**

For the efficient implementation of the forest policy wide circulation and publicity are needed - Workshops and seminars on the forest policy from time to time will help to bring the policy issues near to the understanding of foresters and non foresters.

The major lesson that can be learnt in terms of forestry processes used at national level is that the policy can be forgotten and ignored by high level authorities.

Forest policies cannot stand in the face of changes of governments and change of legislation to suit the new conditions in the country. Perhaps diplomacy and common sense and wisdom of foresters need to be strengthened (perhaps in forest curricula) to cope with administrative extremists.

**Main requirements for strengthening national capacities to formulate, adopt and monitor the national forest policy**

If we consider the definition of a forest policy as: " a forest policy specifies certain principles regarding the use of a society's forest resource which it is felt will contribute to the achievement of some of the objectives of that society ". Then, what is needed, is the strengthening of societies with respect to forestry through the application of forestry extension i.e. forestry extension should have a high priority in the programmes of any Forest authority. At the same time information on the forest resource and on the requirements of the country of forest products should be available so that forest management can be applied in a scientific manner. Accordingly FNC capacity should be strengthened along these lines.

**Needs for external support**

External support always fills a gap in any country's development, be it developed or developing, provided it meets the needs of the country concerned and provided it is not tied to certain conditions. With these two guidelines in mind, external assistance should always be welcomed for forestry development.

*REFERENCES CITED*

Badi, Kamal Hassan; El Houri, Ahmed and Bayoumi, Abdel Aziz (1989) " The Forests of the Sudan", FNC, Khartoum, 184 p.

El Khalifa, Mamoun Dawood and Abdel Nur, Hassan Osman (Eds) (1991), "Republic of Sudan National Report on Environment and Development", Report to UN Conference on Environment and Development, Brazil, June, 1992, 299 p.

FAO (1987), " Guideline for Forest Policy Formulation "FAO forestry paper No.81, Rome, 86 p.

Forests National Corporation, Sudan (1994), "Booklet on Forets National Corporation", Ministry of Agriculture, Natural and Animal Resources, Khartoum, 19 p.

Forests National Corporation and FAO Forestry Development Project, GCP/SUD/047/MET (1995) "Forets Products Consumption Survey in the Sudan. Summary of Findings", Khartoum, May, 1995

Gorashi, Mohamed Kanoan (1995), "Some Legal and Institutional Aspects for the Management and Protection of Forests Resources in the Sudan", M.Sc. Thesis, Institute of Environ. Studies, University of Khartoum, May, 1995, 133 p.

Sudan Government (1954), "Statement of Forest Policy and the Forest Ordinances 1932, the Royalties Order 1939", Department of Forests, Ministry of Agriculture, Khartoum, 33 p.

Sudan Republic (1986), "The National Forest Policy for Sudan, Revised 1986", Forest Administration, Ministry of Agriculture, Khartoum, 3 p.

Sudan Republic (1977), "Six Years, Development Plan, Agricultural Sector, 1977/78, 1982/83", Ministry of Agriculture, Food and Natural Resources, Planning, Administration, Khartoum, 1977, 48 p.

Sudan Republic (1992), "The Comprehensive National Strategy", Vol.1, Khartoum, 367 p. (Translated From Arabic by Hashim El Tinay)

## *NATIONAL REPORT OF FORESTRY POLICY IN TANZANIA*

by **M.C.P. Mtuy**, Director of Forestry and Beekeeping, Ministry of Tourism, National Resources and Environment, P.O. Box 426, Dar-es-Salaam

### *OVERVIEW OF THE COUNTRY'S DEVELOPMENT POLICY*

#### National Economy

Tanzania is a poor country endowed with a wide range of natural resources which offer considerable opportunities for economic development. Despite this wealth, the economic performance of the country has been disappointing. Between 1978 and 1982, GDP grew by only 0.4 percent per annum. This has been a consequence of inadequate domestic policies directed to centrally controlled economy as well as to external factors which include the two major oil price increases in the 1970's and the decline in international prices of traditional agricultural commodities.

In response to this poor economic performance, the government launched a two year domestic National Economic Survival Programme (NESP) in 1980, as an ad hoc measure to boost export and food production. In 1982, the Government launched a more comprehensive three year Structural Adjustment Programme (SAP) to provide measures to restore financial and economic growth, to stimulate agricultural development and to improve efficiency. This programme had some positive results but these were considered to be inadequate to stimulate any major recovery in the economy. In 1985 GDP was still below the population growth.

In 1986 the Government introduced a three year Economic Recovery Programme (ERP) taking into consideration experiences of the Structural Adjustment Programme. The objectives of this programme were:

- to increase the output of food and export crops through appropriate incentives for production, improving marketing structures and increasing the resources available to agriculture;
- to rehabilitate the physical infrastructure of the country in support of directly productive activities;
- to increase capacity utilization of industry through the allocation of scarce foreign exchange to priority sectors and firms; and
- to restore internal and external balances by pursuing prudent fiscal, monetary and trade policies.

This programme showed signs of arresting the declining economy and as such there were all to extend its phase of implementation. In 1989/90, the Government adopted a three year Economic and Social Action Programme (ESAP or ERP II), as a successor to the (ERP). Implementation of both ERP and ESAP resulted in real signs of economic recovery as evidenced by an overall growth rate in both agriculture and industry of around 5 percent per annum. A general increase in rural income has also been observed since the start of the Economic Recovery Programme.

Both ERP and ESAP have incorporated far reaching policy reforms in a number of areas, including: liberalization of exchange rate, trade and prices; deregulation of the banking sector; privatization of cooperatives and disinvestment of large scale commercial activities; public sector restructuring; and improvement in infrastructure and environmental protection.

Many of these reforms have been directed at correcting market distortions and government policy failures at the macro-economic and sectoral levels. The manner in which the government implemented both ERP and ESAP has confirmed the seriousness of the government's commitment to gradually move from a centrally controlled market to a more mixed market oriented economy. This seriousness from the government has attracted good support from international financial institutions and donors.

## Role of Forestry in National Economy

The Economic value of forest resources is much higher than is usually reflected in the National Assets accounting books, where only the timber value is included. Apart from their timber value, the forests provide other goods and services which include food, fuel, medicines, honey, household supplies and construction materials, mostly free of charge, to the forest dwellers and neighbours. The forests protect watersheds, steep slopes and soil. They provide fodder, shelter and shade to animals (both domesticated and wildlife). They provide habitat for many flora and fauna. They absorb carbon dioxide from the air and expel oxygen into it. They improve microclimate and support agricultural production.

All these and other values have yet to be fully accounted for in the contribution of forest resources to the national economy. These forest resources have provided, and will continue to provide, economic and social benefits to rural and urban people and their contribution to the national economy cannot be ignored. In fact development and strengthening of trade and market for these forest products, especially non timber products, is increasing.

## National Development Objectives

In 1989 the Government enacted an Act of Parliament to establish a National Planning Commission under the office of the President. The Commission is responsible for planning and managing the national economy.

In 1992/93, the Commission introduced a new three year Rolling Plan and Forward Budget system to force review of sectoral and staff ministry budgets in terms of their contribution towards national objectives as well as sectoral objectives and to lay the basis for review, in future years, of performance against objectives. The new system is expected to correct the failings of five year plans, annual plans and emergency plans, many of which annulled the effectiveness of their predecessor plans.

The guidelines issued by the Commission, have has the following macro-economic policies and objectives: increased output in all productive sectors to obtain a real economic growth at a higher rate than population growth; environmental sustainability; reduced dependency on external sources of finance; reduction of the Government's responsibility in directly productive sectors to allow the private sector to take lead; restrictive financial and monetary policies; and increased investment in infrastructure.

The guidelines require each sector ministry to promulgate sectoral policies and strategies which will lead to the achievement of these macro-economic objectives.

## Investment Promotion

It is the intention of the government to improve the economy through ensuring maximum utilization of the nation's natural and other resources and promotion of balanced and equitable growth.

The government in 1990 formulated the National Investment Policy, meant to ensure among other objectives, enhancement of social and economic development.

The effectiveness of this policy required instruments and structures of implementation to be put in place, including the Investment Promotion Centre (IPC). The responsibilities of this body is, *inter alia*, to oversee and ensure effective implementation of this policy. Also in 1989 the government formulated the Foreign Investment Policy aiming at enhancing the resource mobilisation from foreign and local investors towards the same goal. To streamline investment procedures, The "National Investment Centre" was established to handle issues pertaining to investments in the country.

In this endeavour and noting that much of the natural resources remain untapped, the government has indicated Natural Resources as a priority sector for investment, Forestry being one of them. There is already a big increase in small sawmills by local and foreign people. One foreign company has already acquired land (35,000 ha.) on lease for teak Plantations and a number of foreign companies are aspiring to acquire shares or to buy some of the forest based industries run by the state.

## Strategies Related to Forestry Development

### Strategy for the Conservation of Forests

Forests and woodlands are disappearing rapidly throughout the tropics and the developing countries, with Tanzania as no exception. In the country, about 130,000 hectares are lost annually through extensive farming, wildfire and excessive wood cutting for woodfuel for both domestic and industrial use. Unfortunately only about 20,000 hectares of the denuded land are reforested. This amounts to only 15 percent of the required afforestation.

This unsustainable use of the forest resources has caused severe environmental problems including signs of desertification, destruction of watersheds, soil erosion and siltation of dams, shortage of water and electricity and declining agricultural production.

Tanzania's forests constitute one of the world's richest sites in terms of endemic fauna and flora. Deforestation devastates the plant and animal genetic diversity closely associated with tropical forests. Continued deforestation of forests and woodlands will affect the very sustenance and livelihood of every Tanzanian and the economy in general.

A major concern for the country is to reverse all forms of unsustainable use of forests and woodland resources characterised by accelerating deforestation, inadequate reforestation, lack of sufficient conservation and inappropriate utilization of wood raw-materials.

The strategy pays special attention to the following aspects:-

- Greening of Tanzania through massive tree planting involving every citizen. The Government issued a Circular in 1991 requiring every citizen to take part in tree planting and environment conservation. Decentralisation of raising and tending of tree seedlings in backyard and homestead nurseries is intended to cut down reliance on central nurseries for seedlings production and promote community involvement. The planting target is 21,000 hectares in 1993 and rises gradually to 120,000 hectares in the year 2008.

- Enhancing the protection of all forests and woodlands. The government has undertaken several national campaigns to educate the public on issues of wildfires and indiscriminate tree cutting. The government intends to continue to educate the public on ways of avoiding wildfire and

adopting an approach of sustainable utilization of forests. Efforts will be directed at stabilizing the area under agriculture to check frequent encroachment into forests by farmers and livestock keepers. Better agronomic measures will increase productivity of areas under crop production as stressed in the Agriculture Policy. Farmers will be educated and encouraged to see trees as one of the crops on a farm.

- Sustaining the multiple roles and functions of forests and woodlands through adequate policies for promoting the full multiple roles of trees, forests and woodlands together with highlighting their economic, social, cultural and ecological roles and sustenance. Lack of inter-sectoral coordination, inadequate policies and holistic approaches to land resources management, has in many cases contributed to conflicting policies and activities related to resource management and utilization. Training and extension has in many cases promoted industrial forestry at the expense of multiple forestry. The objective now is to widen and promote inter-sectoral planning in policies, programmes and activities related to the conservation and sustainable development of forests from the national to the village level.

- Promoting community participation in the management of forests. As population pressure intensifies around natural forests, and realizing that the capacity of the government to manage them in the 'traditional' way is limited, the need to involve local communities living near or around forests in their management becomes very apparent. Activities being undertaken include identification of these communities, recruitment and training of extension personnel capable of working with villagers and educating the public on their rights and obligations towards environmental conservation. Modalities for sharing the benefits accruing from the jointly managed forests are being worked out.

Tanzania and the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

A majority of the country's population directly depend on their environment for their livelihood. With the limited economic development achieved, sustenance of the environment is inseparable from the use of the natural resources. Against this background, population increase mounts more pressure on this ever declining resource. As a result of the degradation of the resources there has been a decline in agricultural production and wood supplies; decline in standards of living; climate change; loss of biodiversity and other forms of environmental problems.

Most of the productive land based sectors; agriculture, livestock, wildlife and tourism directly depend on the sustainability of the environment. It is due to these general concerns on the state of forests that Tanzania participated fully in the UNCED. Agenda 21 and the Forest Principles commits all countries, including Tanzania, to:

- The use of environmentally sound technology to curtail environment waste and degradation.

- The maintenance of biological diversity for reduction or loss of species.

- The establishment of a funding mechanism enabling the Rich North to support the Poor South.

- The Earth Charter which will guide the utilization of resources and the environment.

The Government of Tanzania is committed to build on the Forestry agreements adopted at the Rio Earth Summit in 1992 because UNCED achieved global consensus on the management of the forests of the World and established a solid foundation for the development of global partnership and cooperation. The Government held its first national Meeting in March 1993 to discuss the Agreements of the Rio Summit and chart out implementation strategies.

Realising that the development of Tanzania is inseparable from the environment, international cooperation in this area was thus stressed. Noting, further, that environmental problems have no boundaries, Tanzania stresses regional and global cooperation. Moreover Tanzania believes that underdevelopment and poverty can not be separated from environmental degradation in developing countries. The UN specialised agencies UNEP, UNSO and UNDP are, therefore, expected to increase and strengthen their support in sustainable development of the world's natural resources especially in poor developing countries.

Tanzania, like many other developing countries has in place conservation policies and legislation, but their implementation is constrained by inadequate manpower, financial and technical capabilities. Various initiatives have been developed by sharing the facilities of the UN and tapping resources of various donor countries and agencies to reduce or even remove these constraints but we still have a long way to go.

**National Initiatives**

The strategies highlighted above are in fact meant to put to action the UNCED protocols, conventions and charters. Programmes related to combating environmental degradation in line with poverty eradication have been developed. A major preoccupation is the strengthening of ongoing projects and programmes and finalization of policies for implementation.

A National Conservation Strategy (NCS) has been prepared to address conservation issues. The finalization of the NCS awaits the finalization of National Environmental Policy which is under preparation. Specific initiatives undertaken by the government include:-

- The participatory approaches coupled with education and awareness building. The planning process takes into account the knowledge of the people (bottom-up planning) to ensure that key environment aspects are incorporated in every programme. Integrating activities into programmes is replacing the project formulation approach.

- Development of the Population policy. This is intended to address issues of population growth, family planning and health improvement in line with the national economic growth. The purpose of which is to check the negative effects of population blow-out which has so far indicated a direct devastation on the environment and economic backwardness.

- Institution strengthening is being undertaken to improve their mandates with regard to environment accountability including clarification of legislations and their enforcement.

- Noting that environmental degradation in the country emanates from poor land and resources use, a comprehensive land management is been developed involving the respective sectors.

UNCED implications to the forestry policy would, to a large extent, include increased government commitment to implement the policy and new conservation endeavours. This will require more resources and the will for participation. The government is thus striving to improve its institutional capacity in terms of inter-sectoral cooperation, manpower and other basic resource requirements etc. The support of existing international facilities and institutions like UNEP, UNSO, OAU, SADC etc. and cooperation with the international community in tackling these problems is paramount for successful implementation of the UNCED agreements.

*THE FOREST POLICY*

**Policy Formulation Process**

Responsibility to formulate a National Policy lies with line Ministries. This responsibility is subdivided among the ministerial Directorates. Each directorate drafts policy statements for its respective sector using a team of experts. The draft is discussed in divisional technical meetings, seminars, workshops and personal contacts within the sector to see that most of the key components have been fully addressed. There is no mechanism today to take the policy to the grass-root level for discussion and therefore policy formulation remains a sectoral responsibility.

The draft Policy is sent to the Ministerial level where it is subjected to and scrutinized by an inter-ministerial technical committee before it is taken to the inter-ministerial steering committee which is composed of all principal secretaries of line ministries. Once the draft is accepted by the Inter-ministerial Steering Committee the cognizant Ministry prepares a Cabinet paper which the Minister submits to the cabinet. Once the draft policy is approved by the cabinet, the minister is then authorised to table it in Parliament for further deliberation and eventual adoption.

Throughout the process the cognizant directorate of the line Ministry plays a leading role in coordinating the process especially on issues cutting across sector lines.

It is also the responsibility of the cognizant directorate to see to it that a policy approved by cabinet is implemented by enactment of necessary statutes. Furthermore, the cognizant directorate is responsible for spearheading open consultations (transparency) on the motives and objectives of the policy. The degree of consultation among institutions depends on the desire of the cognizant Ministry to involve other institutions. It is strongly recognized that the broader the consultations on policies and strategies, the more realistic and acceptable will the policies and strategies be.

**Factors Affecting Policy Formulation**

Policy formulation in Tanzania is influenced by both internal and external factors.

**External Factors**

Ideally, national policies should be formulated by National experts to ensure that the needs and desires of the people are taken into full consideration. These include setting social and economic objectives, resource allocation and investment decisions. Tanzania is a very poor country with a civil service which is paid ridiculously low salaries and with an economy which is heavily dependent on assistance from international financial institutions and donors who tend to dominate the scene for changes in policy and other reforms. In most cases each donor has his own approach to reforms and policy changes and in some cases experts from these institutions and donors take the opportunity of practising their policy and reform fantasies in a lame country like Tanzania. Rarely do international financial institutions and donors use the same policy and reform measures which have helped developed countries to be where they are in poor countries like Tanzania. It pains to hear such statements as appropriate technology, intermediate technology, Women in development, Gender issues, social values etc being dished out to developing countries as their panacea to development problems. What these countries need are case studies of how other poor countries have managed to attain good economic performance so that they can study them. The influence on reforms and policies from the international and donor community is so high that at times one fails to understand the role of the nation in bringing about such changes. With such influence most of our policies and reforms are not truly our own.

**Internal Factors**

The urgency to promote economic growth creates pressure to implement policies which will yield rapid results in terms of increased incomes and social benefits in the shortest possible time. Consequent to this, responsibilities are not only shared among different government institutions but they are also scattered, uncoordinated, and often conflicting. The agricultural sector is a good example. Policies which call for rapid increase in the production of food and export crops through agricultural development rarely address themselves to the adverse impact of such policies. These include: increased soil degradation and erosion as fallow periods are reduced; pollution resulting from heavy use of fertilizers and other agricultural chemicals; encroachment to forest reserves, game reserves, national parks; and increased demand for water especially in areas under irrigation.

When experts with low salaries and without incentives are called upon to comment on policy statements they rarely concentrate on the issues but rather succumb to the urgency of the policies and endorse them without thorough study/cross checking. Furthermore, lack of incentives and mechanism to scrutinize national policy decisions, thoroughly, before they are implemented has proved costly to the nation. Examples include the decentralization and villagization decisions by the government in the early seventies. During decentralization in 1972, the forest administration was not only decentralized but was also left without its senior officers who were called upon to man administrative instead of forestry posts at the regional and district levels. Moreover, the fragmented forest administration created by decentralization, replaced the one chain of command and the culture of the profession by "non-accountability" attitudes at various levels. It is the externalities accompanying the decentralization decision that have lead to very serious and adverse forest and environmental degradation in the last two decades.

The drive by the government to have Tanzanians living in organized villages was a political decision which never addressed itself to the accompanying externalities, especially those affecting the forest resource and the environment. The failure to address this externality has contributed heavily to the failure of bringing about the desired economic and social growth. Worse still people who were moved to villages are now going back to their original farmlands and cut down the forest that has come back to provide new farms/homes.

**The Forest Policy of Tanzania**

The current forest policy of Tanzania was promulgated in 1953. Its main elements are:

- to demarcate and reserve in perpetuity, for the benefit of present and future inhabitants of the country, sufficient forested land or land capable of afforestation to preserve and improve local climate and water supplies, stabilize land liable to deterioration and provide sustained yield of forest produce of all kinds for internal use and export.

- to manage this forest estate and all forest growth on public lands so as to obtain the best financial returns on the capital value and the cost of management in so far as such returns are consistent with the primary aims above.

- to encourage and assist the practice of forestry by local Government bodies, private individuals and private enterprise.

- to undertake and promote research and education in all branches of forestry and to build by example and teaching a real understanding among the people the value of forest to them and their descendants.

Local and foreign experts have persistently referred to this policy as being out of date. Consequent to this, the policy has been under various reviews since 1980. This issue will be taken up in part 5 of this report.

*REVIEW OF POLICIES RELATED TO FORESTRY*

Various policies have been promulgated which have a close bearing on forestry. These include the Land Policy, Agricultural Policy, Livestock Policy, Water Policy, Tourism Policy, Energy Policy, Transport Policy, Population Policy, Industrial Policy and Wildlife Policy. These policies as well as Land Use Planning and the Tanzania Forestry Action Plan are briefly reviewed in this section. We are interested not only in their positive and negative impacts on the forest resource but also on their interactions with forestry.

**Land Policy**

Mainland Tanzania has 88.6 million ha. of land. About half of this area is covered by forests and woodlands, 40 percent is permanent pasture and 6 percent is under cultivation. All land in Tanzania belongs to the state and is governed by the 1923 land Ordinance (Cap.113) and the Town and Country Planning Ordinance of 1956 (CAP.378). Existing land policy has no mechanism to provide incentives for more efficient use of land and its resources. Consequently several land use problems and conflicts have cropped up.

In 1990, a Presidential Commission of Inquiry in Land Matters was formed to examine the existing land policy and legislation and make proposals for change. Although the commission has completed its work, the report has not been made available for government or public use.

The findings and recommendations of the commission will provide useful inputs in the formulation of not only the national Land Policy but also policies of all land based sectors.

The Forest Policy will benefit from a clearly defined Land Policy especially in the areas of land tenure, management of common property and the existence of a land market. This is particularly so because the depletion or degradation of forest resources in excess of sustainable yield will have a negative impact on the other land based resources such as water quality, agriculture, livestock, biodiversity, wildlife and tourism.

**Agricultural Policy**

Agriculture accounts for about 50 percent of GDP, 80 percent of exports and 90 percent of employment. About 80 percent of the sector's output is produced by small holders with an average farm size of about 2.0 ha. characterized by low productivity and low cropping intensity . Arable land amounts to 39.6 million ha. but only 7.0 million ha. were cultivated in 1988/89. It is estimated that only 20 percent of the available land is currently under cultivation. Agricultural land is invariably carved out of natural forests and woodlands. Current Government Agricultural Policy aims to accelerate growth of production and exports through:

- improved terms of trade resulting from better foreign exchange management.
- marketing reforms aimed at competing export marketing and input distribution by private firms and cooperatives and with government assuming a regulatory and market support function.
- improved agricultural services including revitalized extension and research services.

- better physical infrastructure through continued investment in roads, ports and railways.

- better financial markets through continued banking reform and development of capital markets.

Although the Agricultural Policy of 1983 has an integrated approach and addresses forestry-related matters, agricultural programmes have yet to include forestry components. This is of great concern because increased agricultural production involves intensive cultivation of areas already under production as well as expansion of the area under cultivation. The expansion of area under cultivation has potential adverse effects on forests, watersheds and marginal lands. The conversion of forests and woodlands into farms should be done orderly and farmers should be encouraged to retain some trees/forest on their farms or to plant trees within the farm system. It is also worth noting that most of the natural forests fringing cleared agricultural lands have important nature conservation value, especially in drier open woodlands. Trees have a big contribution to make to the food supply in the form of fruits, leaves, seed, oils, roots, etc, especially for forest dwellers and forest neighbours though trade is also bringing these products to the urban dwellers.

Livestock Policy

Tanzania has 13 million cattle and 12 million sheep and goats. About 60 percent of the livestock are kept on about 10 percent of the land area of the country due 60 percent of the land being infested by tsetse fly. Increased agricultural production through expansion into new areas also reduces the area available for livestock. Concentration of large herds on small areas lead to over grazing which in turn leads to degradation of vegetative cover, soil compaction, and exposure of soil to wind and water erosion.

The livestock policy aims at increasing livestock production to attain self sufficiency in food production through long term use of the land. It recognises that animal husbandry in the country is dominated by traditional management and characterized by low output. It indicates that pasture range management will be undertaken in line with soil conservation and farm management in collaboration with other related sectors. The policy, however, mentions that unused land will be developed through bush clearing as one of the management options. This option gives room for vast clearance of bush and vegetation to create rangelands and as such poses a threat to conservation.

The livestock policy also states that livestock owners in overgrazed areas will be resettled in lower stocked parts of the country. Implementation of this option could lead to large scale clearing of forested lands to create rangelands. This is already occurring in parts of Mpanda, Sumbawanga, Tabora and Chunya districts. This option has to be revisited to safeguard the good environment in the areas with low stocking of livestock.

Forestry has a lot to contribute in range management especially through agroforestry, agri-silvi-pastoral and zero grazing practices.

Water Policy

This policy was proclaimed in 1991 and has the overall objective of ensuring the supply of good quality water in sufficient quantities for domestic, livestock, irrigation, industrial and other uses. Emphasis is placed on the need to ensure conservation and more efficient utilization of existing water resources through such measures as:

- institutional improvements leading to better planning and management of water resources, and more effective provision of water supply services;

- greater attention to proper soil management around water sources and the need to avoid cutting trees in order to prevent soil erosion and flooding;

- improved measures to monitor and control water quality so as to prevent contamination of water by industrial wastes, sewerage, poorly planned sanitation as well as excessive use of pesticides and fertilizers.

As far as forestry is concerned this policy does not express explicitly the role of forests in watersheds and water as a product of such watersheds. Neither does it stress the role of water in sustaining fragile ecosystems and the need for integrated management of watersheds and river basins.

Energy Policy

Rural people, as well as the urban poor, in Tanzania use woodfuel as their main source of energy. This source of energy account for about 90 percent of the national end use energy (See Table below).

*Table: 1: Projected Energy Demand by Fuel (Million Tons of Oil Equivalent)*

| TYPE | 1986 | 1988 | 1991 | 1996 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|
| Petroleum and gas | 0.81 | 0.9 | 1.06 | 1.9 | 2.24 |
| Coal | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.03 | 0.24 |
| Electricity | 0.08 | 0.09 | 0.11 | 0.14 | 0.19 |
| Charcoal and firewood | 13.65 | 14.55 | 15.88 | 18.07 | 20.55 |
| Crop residues | 0.91 | 1.01 | 1.17 | 1.44 | 1.66 |
| Total | 15.47 | 16.57 | 18.25 | 21.58 | 24.68 |

Most of the rural biomass fuels is collected free of charge and unless the cash income of farmers is increased sufficiently, fossil fuels and charcoal cannot compete with it. The government promulgated the energy policy in 1992 with the following objectives:

- to exploit the country's considerable hydroelectric resources;

- to develop and utilize other indigenous energy sources, such as coal and natural gas;

- to increase petroleum exploration activities;

- to arrest forest depletion caused in large part by growing energy demand. The emphasis will be on improved management of existing forest and woodlands and increased village planting on farms. The government also aims to introduce and promote efficient charcoal stoves and charcoal production techniques whilst encouraging wood burning industries to increase their energy efficiency;

- to ensure reliability and security of energy supply;

- to minimise energy price fluctuations in order to contribute to stability of prices in general through strengthening and rationalisation of energy supply sources and infrastructure and a rational energy pricing structure;

- to develop the country's human resources in the energy sector including expanded teaching of energy and environmental analysis in schools and universities.

This policy explicitly recognizes the role of forests in energy production and hence the need for their rational use and conservation. One of the main advantages of woodfuel is that it is renewable. While the government is forging ahead with plans to provide substitute energy, commensurate efforts should be made to increase the supply of woody biomass through better management of existing forest resources and planting trees. There is an urgent need to have regular consultations between the Ministry responsible for Energy and the Ministry responsible for forests to implement the policy of woodfuel energy.

**Population Policy**

Population growth has serious social, economic and environmental implications for a country. Mainland Tanzania had a population of 23 million in 1988 and this is expected to rise to 33 million by the year 2000. Given this high growth rate (2.8 percent) of the population, the government adopted a national population policy in 1992. The main objective of the policy is to reinforce national economic growth through human resources development in order to improve social welfare. It gives special attention to: regulating population growth; enhancing the quality of life of the population; improving the health and welfare of women and children; strengthening family planning services; improving demographic data base; developing appropriate population information, education and communication systems; and building institutional capacity to deal more effectively with population issues and priorities.

This policy is and should be the central element of economic planning and development. Rapid population growth (about 3 percent per annum) concentrated in attractive areas combined with poverty and poor farming methods are aggravating forest and environmental degradation.

**Industrial Policy**

The industrial sector in Tanzania caters primarily to the needs of the domestic market although some manufactured products are exported. In the financial year 1990/91, the industrial sector contributed 13 percent to the GDP. The real GDP growth in the industrial sector since 1986 when the Economic Recovery programme started has averaged 5 percent and is expected to expand at a rate of 6 percent annually during the 1990s.

The current industrial policy emphasizes: industrial restructuring and modernization; plant and machinery rehabilitation; partial and/or full privatization of industries; capacity enhancement and higher capacity utilization (up to 70 percent or higher); improvement of management and maintenance capabilities; promotion of efficiency and effectiveness in resource allocation and use; adoption of incentives; and liberalization of trade and market.

Most forest based industries in Tanzania have ageing machinery and plant as well as poor management. Adherence to this industrial policy will definitely benefit forest based industries enormously.

Intersectoral coordination in the planning of industries has yet to be emphasized. This is particularly important because industrial pollution and depletion of natural resources are threatening sustainable development.

## Transport Policy

The transport policy was promulgated in 1987 and aims: to develop a multi-modal transport system as a means of: (a) achieving national cohesiveness, (b) promoting agricultural and industrial growth throughout the country, (c) facilitating efficient distribution of goods and services to producers as well as to consumers in the country and export markets, and (d) opening up new socio-economic opportunities through enabling the maximum utilization of agricultural and mineral resources in hitherto inaccessible areas; improve transport infrastructure for the promotion of tourism and as a means of enhancing international trade to maximize foreign exchange earnings, and to develop the cheapest and most efficient means of transport.

Understanding the transport policy is paramount to forestry activities because roads into hitherto inaccessible areas offers mixed feelings from the forest and environment point of view. Firstly, the new roads can be seen as offering opportunities for better management and utilization of the forest resource and environment. But on the other hand the opening up of inaccessible areas can have adverse impacts, such as: opening up new areas for cultivation; increased cultivation may displace pastoralists; loss of biodiversity; encroachment of reserved lands; destruction of unique sites/areas. Close intersectoral cooperation is required to mitigate these adverse impacts.

## Tourism Policy

Tanzania is one of the few countries of the world endowed with natural attractions which include Mount Kilimanjaro, National Parks and Game Reserve. About 30 million ha. of the land area has been set aside as National Parks/Game Reserves. These resources attract tourism which has become the second earner of foreign exchange for the country after agriculture. Tourism also generates income not only within the tourism sector itself but also in other sectors that serve the industry such as local handcraft, agriculture, transport, communication and culture.

The Tourism Policy which was promulgated in 1991 highlights the potential contribution of tourism for the development of the country. The Policy envisages a rapid and substantial increase in the number of tourists visiting the country each year and recognizes that concerted efforts are required from several fronts related to tourism.

With regards to Forestry, tourism can be classified as a non-timber forest 'product'. Its overuse can lead not only to environmental degradation but can also dictate the restriction of other uses. This is particularly true of Ecotourism and Orienteering.

## Wildlife Policy

Wildlife is one of the most valuable living natural resource in the country as it provides protein employment, income and revenue in terms of foreign exchange. The sector is still underdeveloped. It is for this reason that the government is in the process of drafting a wildlife policy intended to address the development and conservation of this resource. Major areas the policy is intended to cover include: improving the conservation, protection and management of wildlife, strengthening and improving the integration of wildlife conservation and utilization with rural development, encouraging private sector and NGO participation on wildlife protection, conservation and management for sustainable utilization, and increasing financial earnings and contribution to the general development.

Since wildlife is inseparable from forests, environmental conservation and sustainability is a matter of lifeline for the two sector and calling for more integrated planning.

**The National Land Use Planning**

The Government realises that development of all sectors is hinged on proper planning and use of the land. In 1984, the National Land Use Planning Commission was established. The Commission has an advisory role and operates at national level. It is charged with the following responsibilities:-

- to formulate policy on land use planning;
- to coordinate activities of bodies concerned with land use planning as well as enhancing cooperation between the land users;
- advise on the land use planning and ensure effective protection of land quality;
- enhance public and private participation in programmes related to land use planning and ensure that developers (users) are accountable;
- prepare Regional Physical Plans; and
- where laws are inadequate, propose appropriate legislation.

To date limited strides have been made towards achieving the stated objectives and the much desired role in land use planning that has been shown to be critical in every sector's development. The slow pace in putting to force land use plans, holds back all policy objectives in most sectors involved in land use and as such precipitates uncoordinated land development.

**The Tanzania Forestry Action Plan**

Internationally, the need to conserve, restore and manage sustainably the tropical forest resources received recognition with the launching of "**Tropical Forestry Action Plan (TFAP)**" in 1985. The Government of Tanzania initiated in 1988, the ***Tanzania Forestry Action Plan - (TFAP)*** as a follow-up effort in combating degradation of her environment and forestry development. Over this period various efforts have been taken to achieve the overall goals.

It has been observed that some of the primary causes of deforestation resides outside the forestry sector. It has also been realised that environment conservation is an intertwined issue, requiring concerted multidisciplinary approaches and hence the development of inter-sectoral planning approaches.

**New Approach**

Learning from past experiences in programmes and campaigns formulation, TFAP tries to ensure that forest resources contribute to sustainable social and economic development through multipurpose management, afforestation and other land uses. The Plan tries to promote effective coordination of policies and planning among sectors whose impact on forest and land use is more direct particularly agriculture, livestock, wildlife, water and tourism through resolving conflicting land demands and achieve optimal use.

**TFAP Implementation Process**

Effective implementation of this programme requires that a land use plan is put to place and policy issues effectively coordinated. Among the major matters that TFAP has been engaged in since its inception include:-

- organisation and mobilisation of external resources for the support of implementation of the Plan where various donors participate,
- implementation of various afforestation, conservation and soil conservation projects and programmes,
- institutional strengthening and capacity building at national, regional and district level.
- revision of Policy issues,
- development of inter-sectoral cooperation and the participation of related agencies, the private sector and NGOs etc.
- conducting specific studies meant to facilitate the conservation and effective contribution of the sector to the national economy.

A Steering Committee, composed of representatives from various sectors, NGOs and the private sector, oversees and coordinates the implementation of the Plan. Effective implementation of the Plan requires involvement of the key actors on land use with genuine and consistent participation at every level to ensure logical implementation of the plan.

*FOREST POLICY RESPONSES TO DEVELOPMENT ISSUES*

Decentralization of Government Administration

In 1972, the Government decentralized its administration from the national level down to the village level. This provided for a mechanism to effectively disseminate national policy down to the village communities through various campaigns and mobilization of the people. Similarly, this structure of government provided a conduit for the concerns of local community to move from the village level to national planning and policy makers.

The decentralised structure gives good opportunity to implement the forest policy but this has never materialized due to lack of competent staff at the requisite levels as well as lack of the financial and physical resources required for work.

Moreover, the loss of sectoral ministerial control and supervision of sectoral staff working in the decentralised structure left the staff under the control and supervision of technically incompetent authorities. The outcome of this situation is that sectoral staff at the village, district and region levels have tended to act on their personal impulses as well as those of their respective immediate bosses. Under these circumstances the national Forest Policy remained un-implemented.

Act of 1977 and Local Go

These Acts give regions, districts and village authorities responsibilities to plan, finance and implement services and development programmes within their areas of jurisdiction. These Acts also provide excellent platforms for promulgating policies and by-laws for forestry and related matters at

various levels. Where action was taken to make use of this facility, the policies and by-laws have not been effectively implemented due to weak government administration and lack of requisite resources. This has also been exacerbated by lack of mechanism to link sectoral based national policies with the cross-sectoral local resource users. Here again the national forest policy lacked proponents to interpret and implement it within this very conducive medium of development.

On the other hand, the Villagization programme of the 1970's contributed to the concentration of pressures on natural resource. In some cases politicians closed their eyes to existing policies and laws where they were seen as obstacles to villagization.

**National Tree Planting and Conservation Programmes**

In 1984, the Government launched a national conservation and tree planting programme and this was followed by Fire Protection Campaigns. These were taken as emergency measures and neither were they tied to nor did they draw their strength from the forest policy. Follow up action by the Directorate to involve people in forest conservation and tree planting lacked the drive it deserved at the regional and district level and downward as the staff at these levels are neither under its jurisdiction nor are they well equipped to cope with the process of involving people in formulating and implementing conservation policies/regulations. Here again we see a failure to capitalize on these National Programmes in implementing the National Forest Policy due to lack of control and supervision of all forestry staff in the Civil Service.

**Trade and Industry**

The forest resources of the country have not been managed to obtain the best financial return on the capital value and the cost of management. The Recent macroeconomic policy changes by the Government promulgation of the National Investment Policy (1990); the establishment of the Investment Promotion Centre (1990) and the proclamation of the Foreign Investment Policy (1989) pave the way for implementation of this policy but not without careful analysis and consideration for sustainable use and development of the forest resources in question. Furthermore, there is now the will to develop budgeting and funding procedures, revenue sharing and financial incentives to promote financial autonomy and public accountability. Good inventories and data base are a prerequisite in this field.

**Inter-sectoral Policies**

Today there are many policies being proclaimed by various sectors in response to the macro-economic policy reforms. Some of these policies are directed at short-term consumptive use of natural resources rather than to their sustainable development and management. The Ministry and directorate is duty bound to involve itself in the policy making process for all sectors based on the land. This should include sector and non-sector policies. The best starting place is the formulation of the National Environment Policy. It is here that the Ministry should seek maximum participation of line ministries, private sector, NGOs, local communities, academicians and researchers to make sure that cross-sectoral impacts are screened, assessed and mitigated. The Review of the National Forest Policy will have to await the promulgation of the National Environment Policy which will provide requisite beacons for the forest policy.

**Research and Education**

Over the last two decades forestry research has been very weak in Tanzania. Tanzania badly needs research at the applied level and wide dissemination of the results. On the other hand, training institutions are underfunded and tend to change their curricula on an ad hoc or fashion basis.

Operational guidelines of the Forest Policy should expound on these areas. We must, therefore, expand not only environmental conservation measures but also expansion of recruitment, train and motivate forest educators and researchers. Attempts to train regional and district forestry staff are frustrated by their bosses who refuse to release them due to the financial burden (though small) of meeting their transport costs to and from the training centres.

**Rehabilitation of Degraded Areas**

Work on rehabilitation of degraded land has been and continues to be carried out in Shinyanga Region (HASHI) and Dodoma Region (HADO). Both programmes have shown good signs of success. This is in line with the mission contained in the current forest policy of stabilizing land liable to deterioration. Operative Directives/Guidelines have yet to be drawn up on how to continue to use stabilized land for agricultural and livestock production without jeopardising the land. Moreover, while acknowledging the success obtained so far under HADO and HASHI, we must also acknowledge the fact that the most severe and deepening problem of land and environmental degradation is the high increase in human and animal populations.

**Preserving the Natural Environment**

The forest policy is the leader in this area and this is attested by the fact that some areas once gazetted as Forest Reserves have changed status to Game Reserves and/or National Parks due to their intrinsic values. Some of the Forest Reserves are now being considered for declaration as Nature Reserves. This is sure proof that the efforts by the forestry profession to set aside forest areas as permanent Forest Estates (Reserves) was right and commendable. These accomplishments should be acknowledged and used as the basis for future action in sustainable conservation and development. It is a tribute to the forestry profession that without their intervention using the (Forest Policy and Forest Ordinance) the substantial areas of natural forests which still exist today would have disappeared. Very few people outside the forestry profession are aware of this as well as the fact that foresters have a wealth of experience, knowledge, information and data on forest conservation. Needless to state that foresters have been and will continue to be the best managers of the environment if they are provided with requisite physical and financial resources.

*FOREST POLICY REVIEW*

**The Forest Policy Statement of 1953**

The current forest policy was promulgated in 1953. The policy statement is very broad and all embracing. One of the problems which has affected this policy is that it has never been implemented fully. In fact most of the forestry staff who were employed after decentralization in 1972 have not implemented it either because they have not seen it or they have not bothered to look for it and understand it. Consequent to this most of them refer to this policy as being out date. The national forest policy of 1953 is based on fundamental principles of ecologically and economically sustainable forest development.

Let us look at each of the objectives of the 1953 forest policy in turn and establish some factual information regarding its continued validity and thus dispel the folklore about it being out of date.

(i) The first statement of the 1953 Forest Policy calls for demarcation and reservation in perpetuity, for the benefit of present and future inhabitants of the country, sufficient forested land or land capable of afforestation to preserve and improve local climates and water supplies, stabilize land liable to deterioration and provide a sustained yield of forest produce of all kinds for internal use and export.

The first part of this statement has accorded the highest priority to environmental conservation and as such it is still the most appropriate statement for environment protection if properly implemented. The second part of the statement has stressed sustained management to provide forest produce of all kinds to present and future generation in perpetuity. This is a very pertinent and noble statement and should be maintained because it advocates multiple use of the forest. The third part of the statement states that the sustained yield of forest produce of all kinds is for both the internal and export market. This again is valid today as it was then.

The inclusion of reservation of land capable of afforestation in the statement is proof that the policy saw not only the need protect natural forests but also the need to expand the forest by planting trees. This was very good foresight in that the policy places emphasis not only on preserving forests but also encourages their expansion.

(ii) The second statement of the 1953 policy calls for the management of the forest estate (the reserved forested land or land capable of afforestation) and all forest growth on public lands so as to obtain the best financial returns on the capital value and the cost of management, in so far as such returns are consistent with the primary objectives given in the first statement. Can this statement, which recognises commercial and multiple use of forests with minimum damage to the environment, be considered to be old fashioned or out of date? This statement calls for sound economic and financial management of our forests and forest based industries but not to the detriment of the environment. It is the duty of the Forestry Profession to develop forestry programmes which are practical and applicable and which are not in conflict with environmental conservation. The profession must lead in this area with pride and confidence.

(iii) The third statement of the forest policy gives government's intention and mission to encourage and assist the practice of forestry by local government bodies, private individuals and private enterprise. This statement encompassed the present day demands for involving the people in forest management, encouraging private forests, poverty alleviation, protection of the environment and involvement of women in forest development and management. What is lacking is Operational Directives/legislation on how to implement this policy objective. We should embark on this immediately.

(iv) The fourth and last statement of the policy gives government objective of undertaking and promoting research and education in all branches of forestry and to build by example and teaching a real understanding among the people of the value of forestry and forests to them and their descendants. This statement states very explicitly that the government intends to undertake and promote research and education in all branches of forestry (those present and those yet to be created/ discovered). On this issue the door is as narrow or as wide as the interpreter wants it to be but there is no limit to what should or should not be done in forest research and education if resources are in abundance. The second part of the statement is also very pertinent because it encompasses extension services and a two-way educational process linking the knowledge of the local people and that of the forest staff. It recognises that sustainable development of the environment depends on communicating and exchanging experiences and knowledge with local people on the value of forestry and forests to their existence and that of their descendants. Again this statement is still relevant today and in future as it was in the 1950s.

Our question to Tanzanians as well as international experts who refer to this policy as been old fashioned and out of date is: What is out of date in this statement? And what is it that they would like to remove or add without limiting or watering down its generality and broadness in intent? The statement should remain intact for it promotes protection and sustainable use of existing forests for multi-purposes and encourages expansion of the forest resources by reforestation and tree planting

outside the forested areas. The policy binds the Government to become more effective, more efficient and more responsible in managing the forest and land resources.

It is encouraging to note that many of the conditions for sustainable development of the forest and land resources are now better than ever before provided that good and improved political and financial support is maintained.

**Policy Interpretation and Implementation**

One of the major failings of the forest policy is that it has not received adequate interpretation and implementation. This failure has been construed to mean that the forest policy is out of date and has lead to loud calls for urgent need to review this. Few people have bothered to investigate if the policy is known, well interpreted and implemented. Let us have a quick walk through its implementation.

Foresters used the first statement of the policy effectively in the 1950's and 1960's to create the present 13.6 million ha. of forested land and land capable of afforestation as a permanent forest estate. It is part of this estate which international donors and NGOs are finding to be very attractive due to its richness in rare flora and fauna and are pressing hard to change their status to Nature Reserves. This shows that foresters at one time implemented this part of the policy and their success is being envied by others. These is more room for this statement to be implemented and should be implemented vigorously taking into consideration the present positive political, social and economic environment.

Very little has been done to implement the second statement and this explains why so much of the forest estate and the forest growth on public lands appears to be neglected and left to the personal whimsies of whoever has access to their utilization. It is in this area that international donors and NGOs should put greater emphasis. The emphasis should be to protect and manage the remaining/existing natural forests followed by the improvement of the productivity of degraded forests and then planting of trees outside forest areas in that order. In doing so, we should tap as much revenue as possible to meet the cost of management but not to the detriment of the environment.

Various strategies have been adopted to implement the third statement of the forest policy but on rather an ad hoc basis than by drawing their strengths from this statement of the policy. This is due to the forest policy statement having been allowed to lie fallow in files when policy issues are being visited to cope with social, economic and scientific changes. We now have a great chance of implementing this statement effectively and efficiently due to the prevailing positive political and economic reforms in the country.

Forestry Research has been very weak in the last 20 years and this is reflected in the poor management of the forest resource. National Inventories have been ad hoc in nature and have not been able to provide good data base and information for planning, monitoring and assessing forest activities. On the education side, quite a number of qualified professionals are available but they are either mis-allocated or for those rightly allocated to requisite levels they find themselves being paid salaries to carry out their responsibilities but with little or no operating funds and mostly without any transport. Under these circumstances even the education of the local community becomes impossible and where tried it is highly on ad hoc basis. This gives the reasons for the rampant forest degradation and depletion seen all over the country. Centralization of the controlling and supervisory authority will correct this devastating anomaly. We need a strong and effective delivery system from the national level to the village level, especially at this stage of our economic development.

**Forest Policy in Relation to Legislation**

The Forest Ordinance (Cap.389) enacted in 1959 is also referred to as being out of date. A close look at the Forest Ordinance will reveal that a big part of it is protection and conservation oriented. It is an ordinance which one would like to continue to have as a source of authority for forest protection and conservation for the present and future generations. No doubt that some few phrases and all the penalties are out of date but the main body of the ordinance is still relevant and should be retained. One of the major drawbacks of the ordinance is that it has not been effectively implemented in the last twenty years - that is since decentralization. Consequent to this, many people in villages have come to think that the forest law has been outdated and that it is no longer enforced or enforceable. People who have respected the laws for many years have found themselves with laws which are not enforced. The question then comes to mind: why should villagers respect a law which is not being enforced? After all the law enforcers themselves are tempted to violate the law because they have no one to control or supervise them.

There is, however, an urgent need to enact various legislations to deal with commercial and private forestry to capitalize on the current positive state of the economy and political will and to chart future development in these areas. The Act/Acts should be development oriented rather restrictive as the Forest Ordinance which should remain largely restrictive for conservation and protection purposes.

**Recommendation Regarding the Current Policy**

Given that the Policy statement of 1953 is as valid today as it was when it was formulated and given the fact that it has never been implemented fully, it is recommended that guidelines and directives to interpret and implement the forest policy be drawn up and circulated to all forestry staff and other related sectors. That seminars and workshops be held to educate forestry staff on these guidelines and directives so that they can use the same to educate the people and their leaders. That a programme be aired on the radio to make the public aware of these guidelines. The same should be done for the current Forest Ordinance - since it must be fully enforced before considering new legislation as a solution to our present forest degradation and depletion problems. The aim should be to remove the existing uncertainty of the validity and relevancy of the policy and law and thus provide and build the basis for significant improvement in the involvement of the people in sustainable management of the forest resources. Regular consultations among foresters and interested parties to discuss the policy - its strengths and weaknesses - will pave the way to solve revision and reforms of the policy.

*CONCLUSIONS*

Policies shape macro-economic and sector objectives and strategies. They change with the needs and expectations of the people as well as with change in science and economics. Ad hoc changes in policy to bring about rapid results in terms of increased incomes and social benefits in the short to medium term may have adverse impact, especially on the environment and the natural resource base.

In most cases, changes in society, science and economics can be accommodated in the existing policies if they (Policies) have been based on broad rather than restrictive terms. This is particularly true where the current policy has been allowed to linger in the files without being implemented. In this case people/experts may think that the policy has failed to deliver but the truth is that it has not been given a chance to deliver. Worse still sector specialists tend to ignore the aged Policy for its age rather than for its contents. Consequent to this, they tend to propose changes without considering the implications of the proposed policy changes. In Tanzania the failure of the Forest Policy can be

traced to laxity in its implementation rather than in its contents. In this case, therefore, any move to re-cast the Forest Policy will require the following pre-requisite steps:

- Macro-economic Policy - National Environmental Policy to guide its objectives and strategies.

- Thorough and detailed re-examination of the existing policy in relation to the Macro-economic Policy to identify gaps or omissions to be rectified.

- Cross-sectoral meetings and consultations to deliberate on the findings of the examination and review of the current policy.

- Rectification of the inadequacies of current policy and introducing into it strengthening elements.

Currently, there is a call to re-examine and update most forest policies in developing countries. Why? Because there is rapid depletion of forests and environmental degradation or because there is a drive for privatization of forests, or there is a need to involve local people in forest management or there is a need to change the organization and so forth.

In Tanzania most of these issues can be addressed by establishing/changing/amending the statute/legislation instead of the policy. The policy has to remain as broad as possible so that it can accommodate present and future changes in the needs of society, science and economics. For example to address the problem of forest degradation and depletion you do not need to go to the policy but rather to the Forest Ordinance and see how the law can be changed to accommodate the needs of the people without causing environmental degradation. The wellbeing of the people who depend on the forest resources and the wellbeing of the trees and environment in the forest should be married and regulated by law/statute rather than proclaiming a policy. A Forest Policy proclaims the manner in which a country will manage its forest resources for the wellbeing of its people, economy and environment. It does not control or regulate the use of forest resources as this is usually covered by legislation and regulations which cover restrictive, regulatory, incentives and penal issues. It is worthy noting that forest degradation and depletion caused by poverty and the need for the poor to attain better economic level can only be stopped by addressing ourselves to the poverty problem first and foremost.

For those calling for a large portion of the Forest Resources to be put in private hands, the solution is not to change the forest policy (as this already covers the subject) but to enact appropriate laws to bring this into being. Those who quote the large percentage of private forests in Scandinavia, Latin America, Japan, Korea etc as a basis for privatizing the forest resources of developing countries should take the pain to detail the history of forest development in those countries and make these available to developing countries. By studying these histories, developing countries will be able to pick up the best pathway for their privatization. The way developing countries are being pressed/forced to privatise their forests today amounts to parcelling out the forest and land resources of a country to rich foreign and local people and institutions at a time when the country has no capacity to supervise them properly. Some private companies and individuals are already demanding to be given forests on major watersheds, and river banks or forests of high biodiversity value for their private enjoyment. We consider such important areas to be prerogative areas for the national government and not for private individuals. We consider the unreserved forest land areas as the best sources for private forestry. It is here that most of the damage is occurring and it is here that sound management is seriously wanting. Furthermore, those who are pressing privatization of forests must constantly bear in mind that investment in private forestry depends on the prospective owner's perception of the best returns and best values from the management of their forests.

With regard to the requirement to involve people in forest management, one can only say that the current policy permits this to occur but what is lacking is the mechanism/law to go about it. We have to balance between commercial and subsistence interests to ensure that the environment is not degraded. This calls for explicit regulations/laws. Moreover when referring to involving the people, one has to note the conflict between pastoralists and large scale agriculture as well as the conflict of town dwellers who come to rural areas to cut thousands of cubic metres of wood and take it to the towns leaving the degraded land to the rural poor people. In this case, who are we going to involve in the management of the forest, the rural or town dweller? Such pertinent questions have to be addressed before a decision is reached. Few countries, notably India, have started experiments in involving people in managing forest resources. In India these efforts are directed to degraded public lands but not to the permanent forest estates and even here the emphasis is on protection rather than management.

Privatization of the forest resources goes with statutory law. In most cases these statutory laws tend to ignore long time tested and accepted customary law. If we must involve people in the management of forests then we should start with their customary laws and see how we can marry those with statutory laws. The evocation of customary land tenure laws have their own pros and cons but even with these shortcomings how can one ignore time tested laws in favour of completely alien statutory laws and call that development? Customary tenure is flexible and is administered legally by local leaders whose authority is unquestionably accepted by all and have important discretionary rights. Statutory laws ignore this authority and bring in alien tenure with distant central authority. Experts keep demanding land titling as the basis for development. Under customary tenure, labour investment creates tenure. Tree felling where trees are plentiful or planting trees on bare land creates a tenure. Why are we not promoting these tenurial rights?

The call to change the organization of the Forest Departments is made in policy reforms. One of the biggest problems of forest departments in developing countries is that they are faced with the formidable task of managing their forest resource sustainably with poor funding and weakened administration. In most countries, international financial institutions and donors, including NGOs, exacerbate this weakness because they come with their own projects, funds and drain staff from the Forest Departments to implement their project in areas of their choice. We should aim at strengthening the capacity of Forest Departments so that they can assume their role as a controlling and supervising Authority of Forest Management and Development. Donors should and must work with and through the existing forest administration if they are genuinely interested in solving the forestry problems of developing countries.

Forest policy formulation, implementation, monitoring and review requires devotion and concentration. As long as people who are charged with this work continue to be underpaid and go without incentives success will be negligible. This is true for all policies and especially when it comes to cross-sectoral reviews where lack of incentives diminish the seriousness of the arduous work involved. Sector policies must be thoroughly reviewed by related sectors to identify areas of conflicts and resolve them as well as to identify areas of accountability for each sector and how that responsibility is going to be implemented.

In summary:

- the current forest policy of Tanzania is still valid. It requires proper interpretation and aggressive implementation. This should be priority number one and donors should support the Forest Administration in this move.

- the current political and financial climate in the country is conducive to implementation of the forest policy but this will not work without re-establishing central control and supervision of all forestry staff.

- Foresters have to take these new opportunities at the macro-economic level to implement the forest policy and apply well established forest management principles instead of seeking new ones.

- Formulation of a comprehensive policy is not an end in itself. It requires interpretation and aggressive implementation followed by reviews, consultations and operational Acts/Regulations and guidelines. Approved standards/regulating mechanisms must be developed and enforced.

- We have yet to create a conducive policy making process. We have to go back to customary ways of formulating policies and use the positive aspects of the same in drawing up our new policies. Multisectoral consultations are vital in this process.

- The present wave of Policy Reviews and reforms has been initiated by donors and they are pressing for action otherwise they will discontinue their support. Such pressing demands do not give the indigenous experts time to work on the policy issues with ease or in-depth. Policy reviews/formulation should be given ample time for all parties to be seriously involved in the participatory process. It is only through this process that true and growth oriented policies will be developed.

- Any good Forest Policy must address the needs of the rural people and the environment first and foremost. This is the case with the Forest policy of Tanzania.

- Foresters must capitalize on National Macro-economic Policies to issue operational directives to highlighted relevant parts of the National Forest Policy for implementation or emphasis in implementation.

- Policies should not be formulated in an office. Review of various Forest Policies of other nations and visits to study their implementation should be the basis for reviews/formulations.

- External support should be directed towards provision of literature, and funds for study tours, extensive and intensive reviews and formulation of policies by a Policy Committee. Donors must not try to draft policies for the recipient countries as these are likely to miss the local touch. Local experts to carry out various studies should be proposed by Ministries rather than donors to make sure that the government uses their qualified experts properly. Commensurate incentives should be given to such experts.

- Foresters must refrain from swift changes of Forest Policies especially those touching on the environment.

- Forest Policies must be based on what is actually happening in the forests and not otherwise.

- There is an urgent need to have regular consultations between forestry and other land based sectors to coordinate policy issues and to monitor their impacts and interactions and thus minimize conflicts. This should occur at all levels of the administration.

*LIST OF REFERENCES*

Choma, H.J. et al 1991
The Participation of NGOs in the Forestry Sector - TFAP WP No.31, DSM.
Mbwana, S.B., 1992
Forest Management and Ecosystem Conservation - TFAP Review Paper.
Ministry of Lands, Natural Resources and Tourism, 1989
TFAP 1990/91 - 2007/08 - Main Document and Annexes.
Ministry of Tourism, Natural Resources and Environment, 1993
National Strategy for Conservation.
Mnzava, E.M. 1993,
Forest policy and Administration TFAP Review Paper.
Mtuy, M.C.P., 1992
A study of the Option for Administrative Structure in the Forestry Sector TFAP WP No.38.
National Planning Commission, 1993.
Guidelines for Preparation of the Rolling Plan and Forward Budget for 1993/94 - 1995/96.
The United Republic of Tanzania
The Agricultural Policy, 1983.
The Energy Policy, 1992.
The Forest Policy in Tanzania, 1953.
The Forest Policy in Tanzania Revised draft, 1990.
The Forest Policy in Tanzania Revised draft, 1993.
The Industrial Policy, 1991.
The Livestock Policy, 1986.
The Population Policy, 1992.
The Transport Policy, 1987.
The Tourism Policy, 1991
The Water Policy, 1991.
The Wildlife Policy, 1990
The World Bank, 1991
The Forest Sector - a World bank Policy Paper.
Unasylva Volume 44 of 1993/94 Policy and legislation.

## *RAPPORT SUR LA POLITIQUE FORESTIERE AU ZAIRE*

**Par Kankolongo Mujika G.S.**, Consultant national, Ministère de l'environnement, de la conservation de la nature et du tourisme

### *INTRODUCTION*

Le Zaïre est boisé sur plus de la moitié de sa superficie; on évalue à plus d'un million de kilomètres carrés l'étendue de ses forêts. Les forêts zaïroises représentent 52% des forêts denses africaines, soit la réserve la plus importante de bois du continent. Elles sont constituées d'écosystèmes très complexes, souvent très fragiles, où vit une grande variété d'espèces végétales et animales et dont dépend la situation économique et sociale de plusieurs millions d'individus. Les forêts zaïroises jouent un rôle considérable sur le climat. En effet, elles protègent les bassins versants, maintiennent la fertilité du sol et régularisent le cycle hydrologique. Elles fournissent des combustibles ligneux, des bois d'oeuvre de grande qualité, ainsi que divers produits alimentaires et médicinaux.

Au Zaïre, plus de 4 millions de familles de paysans tirent leur subsistance de la forêt tropicale en y pratiquant l'agriculture, en y prélevant du bois, en y exerçant les activités de chasse dont les produits constituent la principale source de protéines animales. Ces forêts fournissent aussi du bois de feu qui entre pour plus de 90% dans la fourniture de l'énergie domestique. L'industrie forestière emploie directement environ 20 000 personnes et en supporte indirectement plus de 140 000.

Depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960, la mise en valeur de cette importante ressource naturelle n'avait pas fait l'objet, jusqu'à une époque récente, d'une politique cohérente et raisonnée en vue d'accroître sa contribution au développement socio-économique. Il a fallu attendre les années 80, à la suite du déclin de l'industrie minière, pour voir l'Etat zaïrois s'intéresser au secteur forestier. C'est ainsi qu'en 1981, dans une déclaration gouvernementale, l'Etat définissait les lignes maîtresses de son action dans ce secteur. Le pouvoir public prenait ainsi conscience de l'importance du secteur en décidant d'agir désormais en gestionnaire averti. Il envisageait même de mettre en place des institutions capables de prendre des décisions lucides en matière de gestion forestière. L'Etat appréhendait du même coup l'importance de la connaissance, de la composition et de la valeur du capital forestier, de l'élaboration d'une politique forestière définissant les objectifs à long terme fixés au développement du secteur.

La consolidation de cette action devrait reposer sur la formation dans tous les domaines nécessaires de techniciens capables de donner les meilleurs rendements dans le cadre de l'exploitation forestière, et de personnes pouvant participer pleinement à la prise de décisions en matière de gestion forestière.

Au niveau stratégique, la déclaration gouvernementale préconisait la détermination des zones prioritaires dans lesquelles seront développées les exploitations forestières et le type d'exploitation à y favoriser. En décembre 1982, lors de son discours d'ouverture au troisième congrès ordinaire du MPR, le Président de la République avait souligné la nécessité de concilier la préservation de l'environnement avec l'utilisation des ressources naturelles. Il avait notamment déclaré : **"Ne nous faisons pas trop d'illusions sur cette notion de ressources naturelles renouvelables à l'éternité. Elle ne se justifie pas si l'on prend conscience du danger d'extinction des essences et que l'on met en place une politique générale de mise en valeur rationnelle et efficace. Autrement, c'est la catastrophe".**

Plus tard, dans le Premier Plan quinquennal de développement socio-économique (1986-1990), la foresterie était inscrite comme un sous-secteur de l'agriculture, donc elle occupait une place de seconde zone.

Les grandes orientations de ce plan visaient l'horizon 2000 et étaient guidées par les trois principes suivants: l'indépendance économique pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'extérieur; le libéralisme économique en déchargeant l'Etat des activités de production; et le développement au service de tous, par la mobilisation de la population pour des activités de production. Dans le contexte de ce plan, les objectifs assignés au secteur forestier étaient:

- accroître la contribution de l'exploitation forestière au développement et notamment à l'équilibre de la balance des paiements par des exportations accrues;

- satisfaire les besoins économiques dans des conditions qui garantissent la conservation du patrimoine forestier.

En matière de production et d'exportation des bois d'oeuvre, les actions du plan quinquennal s'inscrivaient à l'intérieur des objectifs quantitatifs à long terme.

Pour les atteindre, l'on avait défini un ensemble de stratégies et de politiques, axées autour de six points principaux, à savoir:

- renforcement de l'encadrement administratif du secteur forestier;
- réalisation des inventaires forestiers et des recherches forestières par la maîtrise des techniques sylvicoles de reconstitution des forêts dégradées et d'enrichissement des forêts naturelles;
- extension des programmes de reboisement;
- renforcement de la recherche et du développement technologique;
- développement des infrastructures de transport (portuaires et ferroviaires);
- renforcement des investissements dans l'industrie forestière en vue d'accroître les exportations de bois.

En 1989, dans le cadre du Programme d'ajustement des secteurs sociaux (PASS), initié par le gouvernement avec le concours de la Banque Mondiale, un volet forestier avait été prévu. Ce volet comprenait un ensemble des programmes opérationnels de reboisement pour faire face à la demande de bois de feu dans les régions déficitaires.

Concernant les résultats de la CNUED et leur impact sur le développement national, le Zaïre avait pris une part active à tous les travaux préparatoires ainsi qu'à la Conférence sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en juin 1992. Deux mois après le sommet de la Terre, l'Etat zaïrois mettait en place un Comité de suivi de décisions de Rio. Malheureusement, en raison de l'ajustement politique dû à la démocratisation et à l'instabilité gouvernementale, ce comité n'a pu fonctionner de manière satisfaisante.

Conscient de sa responsabilité internationale dans le maintien des processus écologiques essentiels, le Zaïre qui possède sur son territoire l'un des plus importants massifs forestiers tropicaux après celui de l'Amazonie, vient de s'impliquer effectivement dans le processus de suivi des décisions de la CNUED 92, en mettant en place en avril 1994 une structure nationale, chargée de l'élaboration d'une politique de gestion stratégique de l'environnement, une sorte de réplique de l'Action 21 et dotée de moyens appropriés.

## *ETAT ACTUEL DE LA POLITIQUE FORESTIERE NATIONALE*

### Principes

Les principes et objectifs généraux de la politique forestière zaïroise ont été énoncés en 1984, à la suite de la tenue d'un Symposium national sur la forêt. Les principes fondamentaux qui sous-tendent cette politique sont: les terres forestières et les ressources qu'elles renferment appartiennent à l'Etat; tout développement des ressources forestières doit se faire avec le concours de l'Etat; les ressources forestières doivent être utilisées rationnellement de façon à tirer un maximum de revenus tout en maintenant leur pérennité; le développement du secteur forestier doit se faire selon des normes environnementales réfléchies et sa production devra être augmentée pour atteindre 6 millions de $m^3$ au cours des quinze prochaines années.

### Objectifs majeurs

Les objectifs majeurs assignés au secteur forestier sont: stimuler l'industrie forestière et accroître la production du bois d'oeuvre, pour contribuer au redressement de la balance de paiements; restaurer l'héritage forestier national afin d'assurer à la nation une croissance soutenue sans pour autant éroder le capital; et concevoir un plan d'aménagement forestier devant s'intégrer dans le plan général d'aménagement du territoire.

Quant aux objectifs particuliers, ils se rapportent aux aspects du développement, de l'utilisation et de la conservation des ressources forestières.

#### Développement forestier

Il concerne principalement deux aspects, à savoir:

*Exploitation forestière du bois d'oeuvre.* Le développement de l'exploitation forestière devra être concentré dans la Cuvette Centrale; des actions de consolidation et des mesures d'incitation (législation, mode d'allocation des forêts, mesures de facilitation à l'exportation) ont été prises à cette fin.

*Production du bois de feu.* Elle est intégrée à la politique énergétique du pays de façon à mieux gérer la demande et l'offre du bois de feu. L'amélioration de l'offre consiste en l'intensification de l'aménagement des forêts claires, des savanes arborées, la mise au point des techniques performantes de carbonisation et la réalisation des plantations énergétiques. La gestion de la demande a porté sur la diffusion massive des foyers et cuisinières améliorés, la maîtrise de la taxation et la substitution du charbon de bois par l'électricité.

#### Utilisation des terres forestières

L'utilisation des terres forestières est en voie d'être planifiée avec l'établissement du zonage du territoire forestier et la finalisation de la carte synthèse forestière nationale. Toutefois, des problèmes se posent encore au niveau de l'interprétation de la loi foncière de 1980 sur les terres en milieu rural. Aussi, des actions de lutte contre la dégradation des sols, les érosions et la baisse de la fertilité des sols agricoles sont menées dans certaines contrées parmi les plus menacées.

**Conservation des écosystèmes forestiers**

Les préoccupations dans ce domaine ont permis de cerner les objectifs suivants:

- la préservation des échantillons d'écosystèmes naturels;
- l'implication des communautés rurales dans la gestion et la conservation des aires protégées;
- l'extension des aires protégées et la promotion de l'écotourisme dans les parcs nationaux;
- la formation du personnel en matière de conservation, la sensibilisation des populations et l'éducation mésologique.

**Processus de formulation**

Face à la complexité des problèmes soulevés dans le domaine forestier, le Président de la République avait instruit le Ministère ayant la forêt dans ses attributions, d'organiser un symposium, pour faire le point de la situation et jeter les bases d'une politique forestière concertée.

Ce symposium, organisé en avril 1984, avait connu la participation des délégués issus de divers milieux, à savoir: les responsables politiques; les gestionnaires forestiers; les exploitants forestiers; les utilisateurs du bois; les ONG; les représentants des organismes internationaux; et les missions diplomatiques.

Les recommandations du symposium devraient être suivies de mesures concrètes et traduites en projets et programmes d'intervention du secteur public. Malheureusement, plusieurs insuffisances et lacunes institutionnelles ont persisté après ce symposium, en raison de l'absence de coordination intersectorielle entre les objectifs fixés de la politique forestière avec les autres secteurs économiques du pays.

Face à ces lacunes, le Ministère de l'environnement avait sollicité en 1987, le concours de la Banque Mondiale pour la réalisation d'une revue institutionnelle du secteur forestier. Celle-ci a permis d'identifier toutes les contraintes qui entravent son développement harmonieux. L'étude, qui s'est déroulée de mai 1987 à mai 1988, a été suivie d'un séminaire national sur la politique forestière au Zaïre, dont le thème était: **"Stratégies pour un développement intégré du secteur forestier"**.

Plus de 120 délégués représentant plusieurs milieux y avaient pris part, à savoir: la Présidence de la République; l'Assemblée Nationale; la Primature; les responsables politiques; les gestionnaires forestiers; les autres ministères impliqués dans le secteur forestier; les consultants de l'IIED; les exploitants forestiers; les utilisateurs du bois; les organismes internationaux (l'OAB, la FAO et le PNUD); les organismes de financement (Banque Mondiale, ACDI, USAID), et les ONG.

Ce symposium avait permis de dégager un consensus sur l'importance du secteur forestier, ses liens avec les autres secteurs économiques, les actions prioritaires nécessaires pour améliorer sa gestion et promouvoir son développement. En dehors des recommandations spécifiques, le point central du séminaire a été l'urgence de l'élaboration d'un plan forestier national, inspiré par le PAFT.

En août 1989, démarrait ainsi le processus d'élaboration du PAFT au Zaïre, avec le Canada comme agence principale d'appui et avec la participation des bailleurs de fonds (Banque Mondiale, BAD, PNUD, CEE et RFA).

En juin 1990, le document de synthèse était complété et soumis à l'approbation du gouvernement. En novembre 1990, le PAFT du Zaïre a été présenté à la Communauté internationale des bailleurs de fonds au cours d'une table ronde de type III, organisée à Kinshasa. Malheureusement, la mise en oeuvre et le suivi du PAFT n'ont pas connu un début d'exécution pour des raisons multiples liées à l'ajustement politique que connaît le pays.

Ils s'articulent autour de neuf axes principaux:

*Production soutenue du bois d'oeuvre:* augmentation de la production industrielle du bois pour atteindre, en l'an 2000, un volume de 1,2 million de $m^3$ de bois et non 6 millions de $m^3$; diversification des essences à exploiter et transformation locale plus poussée du bois; production des pâtes et papiers; et développement et encadrement de l'industrie artisanale du bois.

*Production du bois de feu*: plantations énergétiques autour des principaux centres urbains; production et diffusion des foyers et cuisinières améliorés; vulgarisation des techniques améliorées de carbonisation; et amélioration des conditions d'existence de la femme.

*Conservation des écosystèmes forestiers*: protection des espèces de faune et de flore menacées d'extinction; extension des aires protégées (pour atteindre 15% du territoire national); implication des populations riveraines dans la conservation et la gestion des aires protégées; et développement de l'écotourisme.

*Utilisation des terres forestières*: mise en place d'un mécanisme de concertation entre les principaux utilisateurs de terres; contrôle de la dégradation des ressources forestières et des terres (lutte contre les érosions, les feux de brousse et aménagement des bassins versants); zonage du territoire forestier et accumulation des connaissances sur la ressource; promotion de l'agroforesterie; et reconstitution du capital forestier dans les forêts dégradées du Mayumbe et dans les zones de savane.

*Commerce*: amélioration de la qualité des produits pour le marché local et développement du secteur informel; consolidation de la position du Zaïre sur le marché extérieur; et harmonisation du commerce du bois avec les politiques internationales (ATIBT et SATA).

*Participation des communautés locales et vulgarisation*: implication des ONG dans l'encadrement des populations; et création des équipes polyvalentes chargées de la vulgarisation des méthodes culturales améliorées.

*Education et formation*: organisation de l'éducation et de la formation relatives à la gestion des ressources naturelles à tous les niveaux d'enseignement (gardes forestiers, techniciens forestiers, ingénieurs forestiers); et éducation mésologique des populations.

*Recherche:* réalisation des recherches appliquées (agroforesterie, gestion et utilisation des ressources forestières, dynamique du couvert végétal, etc.).

*Développement institutionnel du secteur*: restructuration de l'administration forestière; révision de la législation forestière; mise en place des mesures incitatives pour accroître les investissements; révision régulière de la mercuriale et des mesures de facilitation à l'exportation; et meilleur encadrement de la gestion forestière.

**Facteurs internes ayant affecté la politique forestière**

Vers le début des années 1980, l'Etat zaïrois avait pris l'option de diversifier les sources de recettes en devises et, dans ce contexte, un intérêt croissant fut porté à la forêt en tant que catalyseur du développement économique. Ainsi, un ensemble de facteurs favorables ont permis le

déclenchement du processus de formation progressive et de formulation d'une politique forestière nationale. Il s'agit principalement de:

- la prise de conscience de l'importance des forêts dans le développement économique en 1981;
- la tenue du Symposium national sur la forêt en 1984;
- la revue institutionnelle du secteur forestier en 1987;
- la tenue du séminaire national sur la politique forestière en 1988;
- l'élaboration du processus PAFT au Zaïre en 1989 - 1990.

Dans son discours-programme du 5 décembre 1984, le Président de la République annonçait la création d'un Fonds de reconstitution du capital forestier, chargé de financer les activités de reboisement sur l'ensemble du territoire national.

Malgré les bonnes résolutions du Symposium dont l'application des recommandations a rencontré de multiples obstacles, il était vite apparu que le développement harmonieux du secteur forestier ne pouvait se faire sans une définition des stratégies permettant de mobiliser au mieux les ressources locales.

L'étude institutionnelle du secteur forestier menée de mai 1987 à mai 1988 a permis de lever les options de développement, de formuler les scénarios de mise en valeur et de gestion des forêts, dans le cadre des stratégies conformes aux autres politiques sectorielles du pays, notamment l'agriculture, les transports et l'énergie. Un séminaire sur la politique forestière, organisé en mai 1988, avait réussi à définir les diverses fonctions économiques et écologiques des forêts zaïroises ainsi que les limites inhérentes à leurs caractéristiques, afin de les prémunir contre le danger d'une exploitation irresponsable qui mettait immédiatement en péril ses fonctions vitales.

Le séminaire avait permis de passer en revue les divers paramètres qui conditionnent le développement du secteur forestier et défini les stratégies les mieux appropriées pour sa réelle participation au développement du pays dans un cadre macro-économique. Ce séminaire a été précédé d'un colloque organisé par le Ministère de l'environnement avec les ONG pour rechercher leur implication et améliorer leurs compétences pour la mise en oeuvre d'activités forestières intégrées au développement rural et répondant aux besoins locaux.

Ces différents facteurs ont donc permis de créer un contexte favorable à l'élaboration du PAFT au Zaïre, constituant ainsi un cadre idéal de la définition des domaines prioritaires et des programmes précis de développement forestier.

Aussi, dans le cadre de l'élaboration du deuxième plan quinquennal qui aurait pu démarrer en 1991, les actions prioritaires du PAFT ont été exploitées pour leur inclusion dans ce plan. Des mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en oeuvre du Plan forestier national ont été complétées ou en voie de l'être, notamment:

- le nouveau régime forestier;
- le projet de loi-cadre sur l'environnement;
- l'ébauche d'un plan décennal de reboisement;
- les mesures de facilitation et d'incitation pour accroître les exploitations en bois du pays;
- l'implication des ONG dans la mise en oeuvre du deuxième plan quinquennal.

**Influences des facteurs externes sur la politique forestière**

La Banque Mondiale avait joué, au Zaïre, un rôle assez limité dans le secteur forestier jusqu'en 1987, avant de subventionner, en 1987, une étude qui lui a permis de définir les critères à appliquer pour déterminer l'utilisation rationnelle des forêts du Zaïre. De son côté, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait cofinancé le PAFT du Zaïre en agissant comme agence principale d'appui dans le cadre de la mission multidonatrice.

Dans le cadre de son appui institutionnel au secteur agricole pour la deuxième phase, la Banque Mondiale avait accordé au Ministère de l'environnement, entre 1989 et 1993, une assistance technique en matière de planification, de budgétisation et de préparation des projets.

Toutes ces interventions et celles d'autres donateurs, à savoir la FAO, la BAD, la CEE et le Gouvernement allemand, ont influencé le processus de formulation de la politique forestière du Zaïre par leur implication dans le PAFT. Car, par exemple, l'étude financée par la Banque Mondiale a servi de base à la définition des objectifs de développement du secteur forestier, la restructuration des services forestiers, surtout ceux chargés de la planification, de la budgétisation, de la préparation des projets et de l'analyse économique. L'étude avait aussi abordé les questions pertinentes de la formation du personnel forestier (ingénieurs, techniciens et ouvriers qualifiés) de même que le renforcement de la politique forestière. Des mesures ont été aussi prévues pour protéger la forêt naturelle, encourager le reboisement communautaire et l'agroforesterie.

L'assistance de ces donateurs a donc contribué de façon significative à la formulation de la politique forestière du pays et à l'élaboration d'un premier plan national des forêts.

*POLITIQUES EN DEHORS DU SECTEUR FORESTIER*

**Influences principales sur les ressources, les activités et les industries forestières**

Un ensemble de facteurs situés en dehors du secteur forestier ont exercé, au fil des ans, diverses influences positives ou négatives sur les ressources forestières. Les politiques macro-économiques relatives à la nationalisation, à l'agriculture, au commerce extérieur, à la mise en valeur des terres, aux prix de produits, à la taxation, aux dépenses et subventions, ont fourni des incitations dans d'autres secteurs qui ont souvent des conséquences nuisibles sur l'utilisation et la conservation des ressources forestières. Leurs caractéristiques saillantes, qui continuent à affecter négativement le secteur forestier, sont:

- la baisse continue du taux de change;
- le poids de la dette extérieure;
- le taux élevé d'inflation;
- les droits à l'importation très élevés perçus sur les équipements, les pièces de rechange et le carburant;
- la multiplicité des taxes locales sur la production, le transport et l'exportation des produits forestiers;
- les droits à l'exportation très élevés;
- le manque d'investissements dans le réseau de transports;
- les bas salaires dans le secteur public;
- les faibles allocations budgétaires de l'Etat accordées au secteur forestier.

**La nationalisation**

En novembre 1973, l'Etat nationalisait tous les secteurs de la vie économique. A cette période, toutes les entreprises forestières furent cédées aux nationaux qui n'avaient ni la compétence, ni l'expertise pour maintenir l'outil de production, qui était déjà vétuste dans sa grande majorité. L'Etat s'était lui-même approprié les trois grosses entreprises forestières du pays, à savoir l'AGRIFOR dans le Mayumbe, la FORESCOM dans le Bandundu et l'EXFORKA dans le Kasaï.

**Agriculture**

A l'indépendance et jusqu'aux années 1970, il y avait au Zaïre une importante distinction entre le secteur agricole traditionnel constitué de 3 à 4 millions de petits cultivateurs, qui pratiquent la culture sur brûlis, et les agriculteurs techniquement plus avancés qui produisent des produits agricoles de rente. On estime à environ 3,4%, la superficie totale du pays sous exploitation traditionnelle et le secteur moderne n'occupe que 1%.

De même, le premier plan quinquennal de développement 1986-1990, avait retenu pour le secteur agricole comme actions: accroissement de la production agricole au taux moyen annuel de 4,5%; et aménagement de l'espace rural. Les mêmes préoccupations ont été aussi retenues dans le Programme d'appui à l'autosuffisance alimentaire (PRAAL) lancé en 1987.

Malheureusement, tous ces beaux programmes, bien conçus et appelés à traduire sur le terrain les préoccupations de la politique agricole du pays, ne contenaient, ni ne prévoyaient aucune action sur la conservation et l'aménagement des ressources naturelles, dont la forêt constitue le support important de l'agriculture. Ainsi, les agriculteurs itinérants ont continué à s'attaquer aux massifs forestiers pour implanter leurs champs avec, comme résultat, la déforestation sans aucune amélioration de la productivité vivrière à long terme.

**Droits de propriété**

Selon une disposition de la loi foncière, la terre appartient à l'Etat, ainsi toutes les forêts naturelles appartiennent à l'Etat zaïrois. Toutefois, en ce qui concerne les plantations, excepté celles réalisées directement par le Service forestier ou en régie, toutes les autres appartiennent aux groupes qui les ont plantés. Mais l'application de cette loi pose certaines difficultés en milieu rural, car le droit y est consenti par les Chefs coutumiers. Cette ambiguïté influence le droit de jouissance sur les terres en milieu rural et constitue un frein à l'expansion du reboisement communautaire.

**Utilisation des terres**

Selon diverses sources, le Zaïre détient 100 millions d'hectares de forêts primaires et exploitables, plus 72 millions d'hectares de savanes. L'état de la masse des terres du Zaïre varie considérablement, de région en région, dépendant du type de végétation et de l'accessibilité. Les forêts du Bas-Zaïre, de Kinshasa, du Kivu et des autres régions à forte densité démographique, ont été transformées de façon significative au point de devenir des terres agricoles et des savanes.

Le besoin en bois de feu aggrave la situation et constitue aussi l'une des causes principales de la déforestation dans certaines régions à forte densité démographique.

La transformation du couvert végétal est aussi attribuée aux feux allumés par des chasseurs en vue d'attraper du petit bétail. L'exploitation forestière n'a qu'un effet insignifiant sur la déforestation, car elle n'enlève en moyenne que deux à trois arbres par hectare. Toutefois, l'ouverture de la forêt par des exploitants forestiers facilite l'installation des agriculteurs itinérants dans les régions, qui autrement seraient demeurées inaccessibles.

**Ajustement structurel**

En 1986, la Banque Mondiale avait proposé des mesures d'ajustement structurel pour aider le Zaïre à rétablir les équilibres macro-économiques fondamentaux.

Les réformes entreprises ont en général eu un impact positif sur la performance économique car, entre 1987 et 1990, le taux réel de croissance du PNB était passé à 3,5%, alors qu'il n'était que de 0,6% en 1984. Mais depuis 1990, en raison du climat politique incertain qui règne dans le pays et surtout des effets des pillages de 1991 et 1993, le tissu économique a été totalement détruit, la production est ainsi devenue quasiment nulle. Aussi, pour cause de non paiement des arriérés du principal et des intérêts de la dette extérieure, le Zaïre ne jouit plus de ses droits en tant que membre du FMI et de la Banque Mondiale, et ce, depuis juillet 1993.

**Energie**

Malgré un potentiel énergétique considérable d'origine hydraulique, les ménages recourent généralement au bois pour satisfaire les besoins énergétiques et cela dans une proportion de plus de 80% des besoins énergétiques totaux du pays.

De toutes les formes d'énergie renouvelables disponibles, l'énergie de biomasse retient l'attention des responsables politiques et occupe une place importante dans le plan énergétique national.

Dans les grands centres urbains, l'on assiste à une pénurie de bois de feu; la population est obligée de chercher du bois à des dizaines de kilomètres des villes. Les projections faites pour l'année 1995 indiquent que les besoins totaux du pays en bois de feu sont de 43 266 000 $m^3$ dont 23 601 000 $m^3$ pour les centres urbains.

**Transports**

Les obstacles généraux du développement du secteur forestier sont constitués par le manque de routes à l'intérieur du pays, de chemins de fer et d'infrastructures portuaires très déficientes. Le système de transport existant n'est pas bien adapté pour le transport des produits forestiers.

**Commerce**

L'industrie forestière au Zaïre est vieille de plus de 60 ans, l'équipement devenu vétuste n'a pas été renouvelé, ce qui affecte considérablement la qualité et la quantité des produits qui en sont dérivés, son importance dans l'économie domestique et sa compétitivité internationale. Quelques chiffres permettent de situer l'importance relative de l'industrie forestière du pays: 500 000 $m^3$ exploités annuellement dont 150 000 $m^3$ environ sont exportés sous forme de grumes ou de sciages. Ce volume représente 1% des exportations totales du pays alors que les produits miniers représentent 80%.

Pour les grumes, le Zaïre se conforme aux règles de classement de l'ATIBT, tandis que pour les débités avivés, le processus de mise en place des règles SATA est en cours. En ce qui concerne les prix du bois, ils sont révisés régulièrement par la Commission nationale de la mercuriale, pour les rapprocher des cours mondiaux des bois.

**Industrie**

En collaboration avec l'ONUDI, le Zaïre avait initié en 1989 un Schéma directeur d'industrialisation au sein duquel le bois occupait une position privilégiée comme filière industrielle prioritaire à promouvoir.

**Population**

La population du Zaïre est approximativement de 40 millions d'habitants et elle s'accroît de façon globale à un taux de 3%. Près du tiers de la population est concentrée dans des agglomérations urbaines.

La distribution de la population en relation avec le couvert forestier indique que dans les zones de forêts clairsemées la densité est double de celle de zones de forêts denses. Ainsi, les zones peu boisées du sud subissent de fortes pressions et leurs forêts sont en continuelle dégradation.

**Principaux instruments des influences extérieures sur le secteur forestier**

**Mercuriale des produits agricoles**

Le Gouvernement zaïrois a établi un prix minimum auquel tous les produits agricoles, y compris le bois, doivent être vendus sur le marché international. Cela se fait par le biais de la Commission nationale de la mercuriale qui procède en principe à une révision trimestrielle des prix de produits agricoles.

Entre 1989 et 1992, trois réajustements seulement sont intervenus pour refléter les changements du marché international, après une stagnation de près de 10 ans.

**Code des investissements**

En raison du climat de faible investissement que vit le Zaïre depuis 1985, le Gouvernement avait décidé de revoir le Code des investissements pour tenter de promouvoir tous les investissements tant nationaux qu'étrangers. Cela a été fait en 1986 et l'objectif visé était de promouvoir la rentabilité aussi bien d'anciens que de nouveaux projets en offrant des dispositions d'incitation par des changements de politique fiscale.

**Frais et taxes**

Jusqu'en 1989, l'exportateur zaïrois de bois avait une cinquantaine de formalités à remplir et des taxes à payer aux différents échelons de l'administration. Mais, à la suite des concertations organisées entre le Gouvernement et l'ANEZA, diverses étapes de cette longue procédure ont été supprimées. Ces mesures ont fait l'objet d'arrêtés interministériels et concernent les aspects suivants:

- mesures d'assouplissement et d'harmonisation des interventions de services étatiques dans les exportations des produits agricoles et spécialement du bois;
- mesures d'assouplissement et d'harmonisation des droits et taxes dues au Trésor sur les exportations des produits spécialement du café et du bois.

**Politique intersectorielle**

Les politiques sectorielles coordonnées contribuent positivement à réduire le rythme de la dégradation de l'environnement et offrent aussi de nombreux autres bénéfices.

Au Zaïre, la dégradation des forêts est due à une variété des secteurs, souvent sans relation directe avec la foresterie et ses impacts sont tout autant multisectoriels. Ayant bien perçu cette problématique, lors de la création du Ministère de l'environnement, en 1975, un Comité interministériel pour l'environnement, la conservation de la nature et le tourisme a également été mis en place. Ce comité a pour rôle d'assurer une concertation permanente entre les divers centres de

décision et leur harmonisation en vue d'un développement et d'une exploitation durables des ressources naturelles au bénéfice d'une population écologiquement protégée.

Dans le domaine de l'énergie, une Commission nationale de l'énergie a été créée en 1981, avec pour mission: la définition de la politique énergétique du Zaïre; la promotion des activités de recherche et de valorisation des ressources énergétiques nationales; et l'harmonisation et la coordination des actions dans le secteur énergétique.

Concernant le commerce extérieur, un Comité de facilitation a été mis en place. Il avait pour mission de formuler des propositions et des mesures en vue d'améliorer et de favoriser le développement du Commerce extérieur du Zaïre.

*POLITIQUE FORESTIERE ET QUESTIONS CLES DU DEVELOPPEMENT*

Questions clés du développement importantes pour la foresterie

Les principaux problèmes qui affectent le secteur forestiers sont: la structure des recettes en devises de l'Etat; la croissance démographique rapide; la création d'emplois; l'agriculture; les infrastructures de transport; et la lente croissance du PNB.

A partir de 1985, la croissance a été affectée non seulement par des problèmes structurels de l'économie, mais aussi par des prix plus bas des exportations, la chute des recettes en devises et la lenteur des déboursements des capitaux extérieurs. Cette situation a conduit à un déficit du compte courant (3% du PNB), une dépréciation du taux de change et un taux d'intérêt très élevé.

L'impact de ces tendances sur la balance des paiements a été significatif de sorte que tous les secteurs de l'économie, dont celui du bois, ont fait l'expérience de la baisse des exportations. Cela a conduit à la baisse du niveau de revenu de la population; le PNB par habitant connaît ainsi un déclin depuis 1985 pour devenir aujourd'hui le plus bas de toute l'Afrique. Dans un tel climat de morosité économique, les exportations forestières stagnent, elles ne représentent que 1% de la valeur des exportations, leur contribution au PIB est insignifiante.

Dans le premier plan de développement, le secteur forestier a été marginalisé, car on ne lui avait accordé que 0,3% du budget total des investissements prévus.

La dépendance des recettes publiques vis-à-vis du secteur minier constituait un risque, avaient prédit les économistes, car l'on assiste aujourd'hui à la chute des cours mondiaux du cuivre. L'économie devrait donc être diversifiée et la mise en valeur du patrimoine forestier est susceptible de jouer un rôle important dans ce processus de diversification et procurer à l'Etat zaïrois des revenus supplémentaires fort substantiels eu égard à son énorme potentiel. Pour résoudre les problèmes structurels de l'économie zaïroise, les intentions politiques déclarées à divers niveaux ont cherché de mettre à contribution le secteur forestier à partir de 1984.

Modifications des politiques forestières

Le secteur forestier subit des influences multisectorielles pour son intégration harmonieuse dans le processus global du développement. Cela a amené à apporter des modifications dans les politiques forestières. Il s'agit particulièrement des aspects suivants qui ont été revus pour cette fin:

- l'encadrement de la gestion forestière par un contrôle adéquat, la mise sur pied d'un nouveau mode d'allocation des ressources forestières, conditionné désormais par l'obligation faite aux

entreprises de faire précéder toute exploitation des forêts par un inventaire approuvé par les services compétents de l'Etat;

- le déploiement de nouveaux exploitants forestiers vers la Cuvette Centrale où les ressources sont encore insuffisamment mises en valeur;

- la modernisation des complexes industriels existants et l'installation de nouvelles unités près de sites d'exploitation pour favoriser une transformation maximale du bois;

- la mise en place des mesures incitatives pour attirer de nouveaux investissements capables d'assurer la modernisation de l'industrie forestière et d'accroître sa compétitivité sur les marchés extérieurs;

- la reprise par l'Etat des concessions forestières non mises en valeur pour les réattribuer à d'autres exploitants plus dynamiques et capables de les valoriser;

- la modernisation de l'outil de production nécessitant l'utilisation d'un personnel qualifié; l'obligation a été faite aux entreprises forestières d'engager des ingénieurs forestiers capables de manipuler les techniques modernes de gestion forestière;

- le développement du secteur forestier doit se baser sur la reconnaissance de l'inefficacité des actions fondées sur le mépris pour les populations locales. Pour cela, l'industrie forestière a été invitée à contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de la main-d'oeuvre, la fourniture du bois pour les besoins locaux et l'organisation des structures agricoles de développement;

- la programmation des activités de reboisement avec l'élaboration d'un plan décennal et l'obligation faite aux exploitants forestiers de respecter les prescriptions du régime forestier en matière de régénération des forêts. Cela pour assurer la pérennité du capital, réparer les perturbations causées à l'environnement par l'exploitation forestière et créer de nouveaux emplois;

- l'aménagement des plantations industrielles énergétiques, motivé par les besoins croissants du bois de feu dans les centres urbains et la promotion des boisements ruraux dans les zones à forte densité démographique;

- le renforcement institutionnel avec le développement des capacités de planification, de la formation des cadres forestiers à divers niveaux et de la vulgarisation en matière d'agroforesterie et de reboisement communautaire. Dans ce contexte, l'Etat a même financé certains groupes organisés pour encourager les initiatives locales;

- la vulgarisation des méthodes performantes de carbonisation et la diffusion massive des foyers améliorés pour réduire la consommation du bois de feu dans les zones déficitaires.

<u>Perspectives des politiques forestières nationales</u>

La forêt et les arbres constituent une importante base de ressources pour un développement socio-économique durable permettant de fournir une grande diversité de produits issus du bois, de produits non ligneux et de services. Les forêts jouent ainsi un rôle majeur dans la sécurité alimentaire des populations, elles constituent pour celles-ci une source de revenus et de création d'emplois. Les politiques forestières développées récemment au Zaïre cherchent à intensifier et à harmoniser les demandes croissantes apparemment conflictuelles des ressources forestières, en alliant la conservation

au développement. Ainsi, les perspectives majeures qui influenceront la politique forestière nationale du Zaïre et son développement dans les années 2000 sont:

- *L'intégration du secteur forestier dans la planification du développement rural:* promouvoir la culture d'arbres comme faisant partie intégrante des systèmes de cultures; et le développement de la foresterie paysanne et collective;

- *La reconnaissance du lien entre la gestion durable des forêts et la lutte contre la pauvreté:* lutter contre la dégradation de l'environnement, des couverts et habitats forestiers et les érosions des sols; et l'allégement de la pauvreté et du travail de la femme;

- *La protection de la nature et la conservation de la biodiversité*: allier conservation et développement par un aménagement durable; et réconcilier les demandes locales et internationales du bois;

- *La croissance démographique et les migrations:* promouvoir une agriculture soutenable et écologiquement saine; procéder à un aménagement approprié de l'utilisation des terres forestières; et surveiller les déplacements des populations dans les zones forestières;

- *Le développement de l'industrie et des produits dérivés du bois:* assurer la bonne intégration de l'industrie forestière au processus du développement; améliorer le rendement économique des activités forestières; favoriser une plus grande utilisation de la forêt et des produits des arbres; et rendre actif le marché interne et externe du bois;

- *La participation des populations rurales*: encourager l'implication totale des populations rurales dans les activités forestières; associer les populations rurales à tous les processus décisionnels de l'utilisation des terres forestières; comprendre davantage leurs besoins et leurs attitudes vis-à-vis des ressources forestières; et tirer un profit de la sagesse traditionnelle qu'elles montrent dans leurs rapports avec la nature.

Ces perspectives doivent nous conduire nécessairement à repenser les politiques forestières actuelles, la législation et même les structures institutionnelles pour les adapter à l'évolution des fonctions de la forêt en tant qu'élément catalyseur du développement rural. Ce développement ne sera durable que dans la mesure où il aura une assise économique solide; la forêt est et restera une très importante source renouvelable de matière première. Pour ce faire, un réexamen des rôles et des responsabilités devrait être fait, pour donner des responsabilités accrues à l'exploitant forestier, dans les conditions d'un aménagement sylvicole durable effectué sous le contrôle de l'Etat, le marché jouant toutefois son rôle incitatif et directeur. De même, les populations rurales vivant à proximité et à l'intérieur des forêts seront sensibilisées sur l'importance de sauvegarder la base des ressources naturelles par l'allégement de la pauvreté rurale. Le secteur forestier devra ainsi participer activement à l'émergence de systèmes économiques viables, qui assurent aux populations rurales des moyens adéquats de subsistance et de développement.

Les politiques forestières devront reconnaître la contribution à la diversification de l'emploi en milieu rural que confèrent l'exploitation des produits forestiers non ligneux, la petite industrie forestière et l'artisanat rural. Elles devront pour cela leur donner des orientations qui favorisent l'amélioration de leur performance et leur contribution au développement.

Le Chapitre 11 de l'Action 21 de la CNUED rejoint dans la majeure partie, les préoccupations identifiées ci-dessus. Car il y est reconnu que les forêts fournissent du bois d'oeuvre et du bois de feu, jouent un rôle dans la conservation des sols et de l'eau, contribuent à purifier l'atmosphère et

à préserver la diversité biologique. Leur survie dépend donc de l'aptitude de l'humanité à reconnaître et protéger leur fonction écologique ainsi que leurs valeurs socio-économiques.

C'est pourquoi il s'avère important et même urgent de promouvoir le reboisement et la protection des forêts, afin de préserver ou restaurer l'équilibre écologique, et satisfaire aux besoins des communautés humaines.

Les principes-cadres sur la protection des forêts soulignent aussi que celles-ci jouent un rôle essentiel dans le développement économique et le maintien de toutes les formes de vie sur la planète Terre. Ainsi, pour garantir tous les bénéfices qu'elles procurent à l'humanité, les forêts doivent être gérées de façon à satisfaire les besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations présentes et futures.

La communauté internationale a aussi le devoir d'apporter son concours aux pays en voie de développement situés dans les tropiques humides, pour assurer une bonne gestion des forêts tropicales, poumon de l'humanité en ce qui touche à l'absorption du carbone et le maintien de leurs fonctions vitales pour le bien-être des populations.

*MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES FORESTIERES ET IMPACTS*

Principaux résultats

Le processus d'élaboration de la politique forestière du Zaïre s'est déroulé en trois phases distinctes. Dans l'intervalle de chacune d'elles, des mesures d'application ont été prises pour donner suite aux recommandations de différentes assises sur la politique forestière. Dans les grandes lignes, nous présentons les résultats obtenus avec la mise en oeuvre de la politique forestière.

**Utilisation des terres forestières**

Les plans d'aménagement des principales formations forestières ont été élaborés, à savoir: la forêt de Mayumbe; la forêt claire du Shaba méridional; la forêt équatoriale (Bandundu); et la forêt dense de montagne (Kivu).

Dans le domaine du reboisement, l'Etat a repris effectivement l'initiative par la mise en chantier d'un projet de reboisement, notamment au Mayumbe pour la forêt semi-décidue, épuisée par l'exploitation, et dans certains centres urbains, pour améliorer l'approvisionnement en bois de feu et lutter contre les érosions, par des projets d'afforestation.

**Développement de l'industrie forestière**

En vue d'atteindre les objectifs de production définis pour l'horizon 2000, un nouveau mode d'allocation des ressources forestières a été mis en place. D'autre part, la Commission nationale de la mercuriale a été redynamisée.

Malgré l'irrégularité de ses réunions, les prix du bois à l'exportation ont accusé une certaine hausse depuis 1989. Des mesures de facilitation à l'exportation du bois ont été aussi prises, notamment la réduction des taxes et la simplification des procédures.

En 1986, le Code des investissements dans les secteurs vitaux de l'économie, dont l'industrie forestière, a été révisé. Pour la période 1984-1990, la Commission des investissements avait agréé trente-neuf dossiers de modernisation et d'installation des complexes forestiers pour un montant de 22,5 millions de dollars U.S. et la création de 5 559 nouveaux emplois dans le secteur forestier.

Malgré ces mesures, la production nationale du bois d'oeuvre n'a pas sensiblement augmenté, en raison surtout du manque de main-d'oeuvre qualifiée, de la vétusté des équipements, du manque de pièces de rechange et du carburant. De même, la promotion de nouvelles essences à lancer sur le marché international du bois n'a pas été faite comme prévu, les moyens financiers faisant défaut. Mais l'on peut toutefois noter qu'un projet a été identifié dans ce sens avec l'OIBT.

**Bois de feu et énergie**

Le domaine de l'utilisation du bois comme source d'énergie domestique a focalisé toute l'attention du Gouvernement zaïrois et des coopérations étrangères, notamment de la coopération canadienne qui avait soutenu pendant un certain nombre d'années un projet visant la promotion et la vulgarisation des techniques de carbonisation et la diffusion des foyers améliorés, pour réduire la consommation du bois de feu dans des zones à forte densité démographique. L'appui des ONG a été aussi déterminant dans leur collaboration avec le CATEB, service spécialisé du Ministère de l'environnement.

Concernant l'amélioration de l'offre en bois de feu, quelques actions ont été menées, notamment la mise en chantier sur financement du FED, d'un projet de boisement de 8 000 ha de plantations énergétiques, sur le plateau des Bateke, en banlieue de Kinshasa.

Mis à part quelques réalisations de l'Etat à certains endroits, les ONG et certains privés, surtout dans la Région du Bandundu, ont aussi contribué à l'amélioration de l'offre de bois de feu. Mais, à cause du manque de coordination de toutes ces réalisations, il est difficile de donner une estimation chiffrée des superficie plantées.

**Conservation des écosystèmes forestiers**

Dans ce domaine, l'on peut noter la création de deux nouvelles réserves, à savoir le Parc national des Mangroves et la Réserve de faune à Okapis. Cela porte à plus de 9%, la portion du territoire national placée sous protection légale pour un objectif de 15%.

La formation du personnel des parcs a lieu à la station d'Epulu et à l'Ecole de faune de Garoua (Cameroun) comme prévu. Des projets pilotes ont vu le jour dans le voisinage des Parcs nationaux des Virunga et de Kahuzi-Bieya pour sensibiliser les populations riveraines et les impliquer dans la gestion des aires protégées.

Les premiers résultats obtenus à cet effet sont encourageants, car le braconnage a été réduit et l'expérience mérite d'être poursuivie et étendue à d'autres parcs.

Le Zaïre a aussi adhéré à la Convention de Washington (CITES), pour assurer une meilleure protection aux espèces de faune et de flore menacées d'extinction. Les processus de son adhésion à la Convention sur la diversité biologique et à la Convention de Ramsar sur les zones humides sont en cours.

**Institutions forestières**

La mise en oeuvre de la politique forestière n'a eu que peu d'impacts sur les institutions forestières. Car, à ce jour, la restructuration de l'administration forestière, pourtant préconisée comme indispensable dans toutes les assises sur la politique forestière, n'a toujours pas eu lieu, de même que le nouveau régime forestier n'est pas encore adopté et promulgué.

La formation du personnel forestier n'a pas non plus été amorcée à tous les niveaux comme prévu, le Zaïre ne dispose toujours pas d'un enseignement universitaire en foresterie, ni pour la formation de la main-d'oeuvre qualifiée de l'industrie forestière.

**Instruments de la mise en oeuvre de la politique forestière**

La mise en oeuvre de la politique forestière au Zaïre avait nécessité un ensemble d'outils pour atteindre les objectifs assignés au développement du secteur forestier national. Des mesures réglementaires, fiscales et incitatives ont été prises à cet effet, principalement: le mode d'allocation des ressources forestières; les procédures et règlements relatifs à l'exploitation forestière industrielle, la coupe de bois de feu et de mine, la récolte de menus produits forestiers; le financement du reboisement; la fiscalité; la facilitation et la simplification des procédures à l'exportation du bois; la révision du code des investissements; le plan quinquennal pour la définition des objectifs, des stratégies et les financements requis pour le développement forestier.

Concernant les forces et faiblesses des instruments utilisés, l'on peut retenir que:

- le contrôle de l'exploitation forestière par l'Etat est demeuré lâche;
- les mesures réglementaires sur l'allocation des forêts n'ont pas été de stricte application;
- les investissements publics attendus pour l'amélioration des infrastructures de transport n'ont pas été libérés;
- les crédits alloués au secteur forestier dans le budget de l'Etat sont demeurés insignifiants;
- le plan quinquennal de développement 1986-1990 a connu une exécution physique très faible dans son ensemble;
- les investissements privés dans le secteur forestier sont demeurés faibles; ils n'ont représenté que 3,8% du total des investissements réalisés;
- le Zaïre est demeuré moins compétitif sur le marché extérieur du bois.

La situation politique du pays, caractérisée par des turbulences de tout genre depuis avril 1990, n'est pas étrangère au ralentissement des activités économiques dans tous les secteurs de la vie nationale.

Le Zaïre, classé parmi les pays à haut risque en matière d'investissements, n'attire plus les investisseurs, d'autant qu'il ne bénéficie depuis près de quatre ans, d'aucune forme de coopération étrangère. Dans cette atmosphère de morosité, il est difficile d'appliquer un programme cohérent et structuré pour le développement du secteur forestier et assurer sa mise en oeuvre tel que défini par le PAFT adopté par le Gouvernement en septembre 1990.

**Changements du cadre institutionnel de la foresterie**

La restructuration de l'administration forestière était inscrite comme priorité dans la mise en oeuvre de la politique forestière au Zaïre. Celle-ci n'a pas été faite, mais pour les besoins d'efficacité, de dynamisme et de souplesse, quelques modifications sont intervenues dans les structures institutionnelles de la foresterie. Il s'agit principalement de:

- la création en 1985, du Fonds de reconstitution du capital forestier (FRCF), chargé de financer le reboisement sur tout le territoire national;
- la mise en place en 1988 avec l'appui de la Banque Mondiale d'une Cellule d'études, chargée de planifier, élaborer et évaluer les projets dans le secteur forestier;
- la création d'un Corps d'inspecteurs nationaux, chargé de réprimer les infractions à la réglementation forestière en vigueur.

Par ailleurs, en raison du choix économique opté par le pays, l'Etat s'est déchargé des activités productives en matière d'exploitation des forêts, toutes les sociétés d'Etat ont été privatisées. Ainsi, par le biais de l'Administration forestière, l'Etat s'occupe seulement de l'orientation politique en matière de foresterie, notamment: la conception et la formulation des politiques et de la législation; la connaissance des ressources forestières; la planification et la gestion des ressources forestières; le financement et l'exécution du reboisement; la sensibilisation et la vulgarisation; l'élaboration des normes; le contrôle du respect des normes; et la protection de l'environnement.

Au travers de la coordination interministérielle, l'Etat examine les autres préoccupations dans les domaines dont les activités touchent au secteur forestier, à savoir: la planification nationale du développement; la formation du personnel forestier; la recherche forestière; la création d'un cadre propice au développement de l'initiative privée; l'agriculture; le transport; l'énergie; et le commerce extérieur.

Concernant le secteur privé, son rôle englobe l'exploitation des ressources forestières à des fins lucratives, la régénération dans les concessions, l'industrie forestière et la contribution à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. Quant aux groupements associatifs, les ONG et autres groupes communautaires, leur rôle se limite au développement des activités de foresterie rurale et à la sensibilisation dans les divers domaines tels que l'agroforesterie, le reboisement communautaire, l'artisanat rural, la récolte de produits forestiers non ligneux, etc.

*CONCLUSIONS*

Au Zaïre, comme partout dans les tropiques, l'accès libre aux ressources forestières, le profit facile et l'absence d'une politique cohérente et efficace sur les forêts, débouchent nécessairement sur la déforestation avec toutes ses conséquences néfastes. Une bonne politique pour la forêt est donc requise de façon à établir un équilibre entre les demandes concurrentes de biens et services économiques et écologiques tirés des terres forestières.

Pour atteindre ce but, il est souhaitable d'associer la préservation des forêts avec la conservation, grâce à un meilleur aménagement à fins multiples, et la conversion à d'autres utilisations telles que l'agriculture et le reboisement.

Parmi les principales questions en matière de politique forestière, il y a des interventions étatiques à faire à l'intérieur et en dehors du secteur forestier:

Nécessité d'une coordination intersectorielle

Elle s'occupera des aspects de la planification macro-économique, du développement agricole, de la gestion des ressources naturelles et des politiques de l'industrie, de la croissance démographique et de l'énergie. L'Etat harmoniserait les activités de divers partenaires et coordonnerait l'exécution des programmes. La forêt se situerait ainsi au centre du plan général d'aménagement du territoire, le cadre des institutions et des politiques devrait être réorganisé pour les adapter aux objectifs du développement.

Planification de l'utilisation des terres

L'utilisation des terres économiquement viable, socialement équitable et écologiquement saine devra être réalisée en affectant les terres forestières selon les différents usages, à savoir: conservation de la biodiversité; protection de la faune; stabilisation des bassins versants; production ligneuse; réserves extractives; et réserves des terres pour l'agriculture.

L'adoption d'une approche intégrale et polyvalente, reconnaissant les besoins des communautés dépendant des forêts et leur implication au processus décisionnel sur les programmes de développement et de conservation des forêts, serait un atout pour la réussite.

**Amélioration du cadre institutionnel**

Le cadre institutionnel de gestion forestière au Zaïre requiert une restructuration pour renforcer sa performance et son efficacité. Ainsi, une révision des lois et de toute la législation ayant trait à la protection, au développement et à la conservation des forêts s'impose de manière à assurer un meilleur contrôle des ressources forestières.

D'autre part, l'Etat devra aussi apporter le soutien nécessaire au développement des ressources humaines et à la recherche forestière adaptée aux besoins du milieu.

**Implication des communautés rurales**

Des mesures incitatives impliquant les communautés rurales vont permettre le passage d'un mode coercitif de gestion des ressources forestières à un mode participatif. Les communautés rurales prendront ainsi une part active aux décisions, aux coûts et aux bénéfices de la gestion des ressources forestières.

**Stimulation de l'action collective et promotion de la participation du secteur privé**

Le secteur privé devra être encouragé à s'impliquer dans le développement forestier. Pour ce faire, l'Etat devra prendre un ensemble de mesures incitatives qui augmentent les avantages pour les partenaires.

**Amélioration des connaissances et des techniques forestières**

L'état des ressources forestières devra être contrôlé régulièrement par le pouvoir public au moyen des inventaires nationaux qui serviront de cadre pour la planification, le suivi et l'évaluation des activités forestières.

La connaissance technologique des bois tropicaux devrait faire l'objet d'un travail en profondeur, de même que le développement des outils modernes d'aménagement et de gestion, à l'instar du système d'informations géographiques (GIS), et la recherche forestière appliquée.

Concernant les leçons à tirer en termes de processus de formulation de la politique forestière, utilisé au niveau national, l'on peut retenir que les valeurs démocratiques, qui donnent habituellement aux citoyens les moyens de participer aux décisions qui les concernent, n'ont pas été judicieusement explorées à toutes les phases de son élaboration. Car on considère que la formulation d'une politique doit résulter d'un processus de sensibilisation du public, de consultation de la communauté, et de la participation de la population, le rôle de l'Etat se limitant à faciliter la définition des politiques et les orientations du pays pour le développement du secteur forestier. Aussi, la politique forestière actuelle met beaucoup d'emphase sur la production ligneuse et porte peu d'intérêt aux besoins des populations qui dépendent des forêts pour leur subsistance.

La mise en oeuvre de la politique forestière au Zaïre répond majoritairement aux principes et objectifs qui ont été définis pour la recherche des solutions à des problèmes macro-économiques et non à un souci d'utilisation durable des ressources forestières. Ces problèmes étaient: l'augmentation

des exportations et des recettes en devises; la création d'emplois; et la valorisation des ressources non exploitées.

De manière générale, dans les conditions actuelles du développement de notre secteur forestier, les principaux besoins nécessaires à la bonne formulation et à l'adaptation de la politique forestière nationale se situent à trois niveaux, de manière à renforcer les capacités nationales. Il s'agit de:

- l'appui institutionnel à la Direction d'études et de planification du Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme;
- l'appui institutionnel aux ONG et autres groupements associatifs oeuvrant dans le domaine de la foresterie, car leur rôle est essentiel dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques forestières;
- le renforcement des capacités de formation du personnel forestier (ingénieurs forestiers) à la Faculté des sciences agronomiques de l'Université de Kinshasa, ce personnel étant requis pour les fonctions de planification et de conception.

Enfin, la possibilité d'établir un réel équilibre entre conservation et mise en valeur des ressources forestières dépendra de la capacité de l'Etat zaïrois d'assurer la coordination intersectorielle et d'intégrer les préoccupations forestières dans la planification du développement national. Toutefois, cela nécessite une stabilité macro-économique et politique pour permettre des investissements rationnels à long terme, une intensification de l'agriculture pour accroître la productivité, réduisant par ce biais la pression sur les forêts, et une totale participation des populations à la gestion des ressources forestières.

*SIGLES UTILISES*

| | | |
|---|---|---|
| ATIBT | : | Association technique internationale des bois tropicaux |
| ACDI | : | Agence canadienne de développement international |
| AGRIFOR | : | Société agricole et forestière du Mayumbe |
| ANEZA | : | Association nationale des entreprises du Zaïre |
| BAD | : | Banque africaine de développement |
| CEE | : | Communauté économique européenne |
| CNUED | : | Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement |
| EXFORKA | : | Société d'exploitation forestière de Kasaï |
| FRCF | : | Fonds de reconstitution du capital forestier |
| FAO | : | Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation |
| FORESCOM | : | Société forestière et commerciale |
| MPR | : | Mouvement populaire de la révolution |
| ONG | : | Organisation non gouvernementale |
| ONUDI | : | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| OAB | : | Organisation africaine du bois |
| PAFT | : | Plan d'action forestier tropical |
| PASS | : | Projet d'assistance aux secteurs sociaux |
| PRAAL | : | Programme d'appui à l'autosuffisance alimentaire |
| PNB | : | Produit national brut |
| PIB | : | Produit intérieur brut |
| RFA | : | République fédérale d'Allemagne |
| SATA | : | Sciages avivés tropicaux africains |
| USAID | : | Agence américaine pour le développement |

*BIBLIOGRAPHIE*

Banque Mondiale, 1988, Mémorandum sur le secteur agricole Zaïre: vers un développement agricole soutenu, Rapport n° 7 3 5 6 - ZR, Washington. D.C USA

Banque Mondiale, 1991, Zaïre: Environment and Forest Project, Project Brief, Washington D.C. USA

Banque Mondiale, 1994, Stratégie pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne, Washington D.C. USA

Centre pour notre avenir à tous, 1993, Sommet de la Terre 1992. Un programme d'action. Action 21 et autres accords de Rio; Genève

DECNT, 1984, Symposium national sur la forêt, Rapport de synthèse, Kinshasa.

DAFECN, 1987, La forêt du Zaïre, une ressource à développer, Kinshasa

DECNT, 1986, Guide de l'exploitant forestier: normes, procédures et règlements sur la gestion des ressources forestières, Deuxième édition, Kinshasa.

DAFECN/IIED, 1988, Etude institutionnelle du secteur forestier; Rapport de synthèse, Kinshasa.

DAFECN, 1988, Document de base sur les ressources forestières du Zaïre. Perspectives économiques et politiques, Séminaire sur la politique forestière au Zaïre - Kinshasa.

DAFECN, 1989, Perspectives de réforme de l'administration forestière au Zaïre. Symposium national sur le bois. Kinshasa

Département du Plan, 1989, Déclaration de politique, d'ajustement des secteurs sociaux, PASS - Kinshasa

DECNT, 1989, Les mesures d'incitation dans le secteur forestier, 2ème Symposium national sur le bois, Kinshasa

Département du commerce extérieur, 1989, Synthèse des travaux de simplification; Rapport final, Kinshasa

MECN, 1992, Rapport national d'activités forestières, Kinshasa

Ministère du Plan, 1990, Evaluation du premier plan quinquennal 1986-1990, Kinshasa

MECNT, 1989, Aspects institutionnels affectant la commercialisation du bois. 2ème Symposium national sur la forêt - Kinshasa.

O A B, 1994, Actes du Colloque sur la promotion des investissements dans les industries du bois en Afrique. Bulletin d'information OAB n°2

République du Zaïre, 1990, Plan d'action forestier, tropical, Volume principal - Kinshasa.

République du Zaïre, 1990, Identification et propositions de stratégies et de plans d'action des filières industrielles prioritaires, La filière Bois - Kinshasa

Revue Forestière Française, Actes du 10ème Congrès forestier, La forêt: patrimoine de l'avenir, Vol. 7 Hors série.

## *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY OF ZAMBIA*

by **J.S. Akapelwa** , Chief Conservator of Forests, Ministry of Environment and Natural Resources, P.O. Box 70228, Ndoha

### *INTRODUCTION*

#### Biophysical

Zambia is a landlocked country which shares borders with eight countries: Zaire and Tanzania in the north; Malawi in the East; Mozambique, Zimbabwe, Botswana and Namibia in the south; and Angola in the west. It lies between latitudes 8° and 18° south and longitudes 22° and 34° east and has a land area of 752 600 sq.km.

The country is situated on the Central African plateau and generally has a flat topography with the exception of isolated hills and hill ranges in western Nyika plateau, in the east, and around Mbala region, in the north. The country's altitude ranges from 900m in the Southwest to 1400m in the North east. However the Luangwa valley falls to 340m at the confluence of the Luangwa and Zambezi rivers. This flat terrain has led to the existence of extensive swampy areas characterised by the Bangweulu and Lukanga swamps. The country is drained by four major river systems: Luangwa in the east, Luapula/Chambeshi in the north, Zambezi in the west and Kafue in Central Zambia.

Although the country lies within the tropics, its temperature is modified by the altitude. Average temperatures range from a mean monthly minimum of 10°C in June/July to a monthly maximum of 30°C in October/November. There are three distinct seasons: the cool dry season (April - August), the hot dry season (August - November), and the hot wet season (November - April). The rainfall is concentrated between November and April, varying from 1200mm in the North to 800mm in the South.

The country's vegetation is classified in three categories. These are: closed forest, woodland and grassland. Closed forests are limited in extent, covering a mere 6.5 percent of the country. The most extensive of these is the Cryptosepalum evergreen forest which occurs on the Kalahari sand in western Zambia, where there is an all-year accessible ground water supply. The second most extensive is the deciduous Baikiaea forest which is also found on the Kalahari sand in Southwest Zambia.

This type of forest is characterised by the commercially most valuable indigenous tree, Baikiaea plurijuga (Zambezi Teak or Mukusi). Other forests within this category but which are of limited extent include Parinari, Marquesia, montane, riparian, swamp and Itigi.

The savannah woodlands are the dominant vegetation of the country and account for 71 percent of Zambia (Table 1). There are four types of woodlands. The most extensive being the Miombo woodland which covers 47 percent of the country and is characterised by the Brachystegia, Julbernadia and Isoberlinia species. The second most extensive is the Kalahari woodland which occurs on the Kalahari sands of western Zambia. It is dominated by Guibortia, Burkea, Colosperma, Brachystegia, Isoberlinia, Julbernadia and Ricinodendron rautanenii spp. The third and fourth woodlands are the Mopane and Munga woodlands which grow in dry valleys of the country. The mopane woodland is characterised by Colophospermum mopane while munga woodland is characterised by Acacia spp. Grasslands range from pure grasslands to grasslands with scattered trees. These occur in poorly drained Dambos, flood plains or swamps.

*Table 1: Vegetation Types of Zambia*

| Vegetation Type | Extent (ha) | percent of country |
|---|---|---|
| **Closed Forest** | | |
| Parinari | 420 | 0.06 |
| Marquesia | 430 | 0.06 |
| Cryptoseplum | 17,640 | 2.34 |
| Baikiaea-Thicket | 8,430 | 1.12 |
| Itigi | 1,550 | 0.21 |
| Montane | 40 | 0.01 |
| Swamp | 1,530 | 0.20 |
| Riparian | 920 | 0.12 |
| **Woodland** | | |
| Miombo | 352,280 | 46.94 |
| Kalahari | 97,610 | 12.97 |
| Mopani | 47,520 | 6.31 |
| Munga | 37,270 | 4.95 |
| Lake Basin Chipya | 16,150 | 2.15 |
| Kalahari Chipya | 17,640 | 2.34 |
| Termitaria | 27,730 | 3.68 |
| **Grassland** | 130,60 | 17.29 |
| **Open Water** | 10,500 | 1.40 |
| **Total** | 752,600 | 100.00 |

Source: Forest Department (1986)

## Economy

Zambia's economy is still heavily dominated by the copper industry which contributes about half of the Government revenue and 85 percent of the country's export earnings despite fluctuations in the price of copper. The collapse of the copper prices in 1974 and the fall in copper production which followed soon thereafter, therefore has had very negative effect on the Zambian economy. The economy has been in a state of decline and has continued to do so to this date. Table 2 below shows declining Annual growth rate of GDP in constant (1977) prices between 1988 and 1991.

*Table 2: Annual Growth Rate of GDP in constant (1977) Prices*

| | |
|---|---|
| 1988 | 6.3 |
| 1989 | -1.0 |
| 1990 | -0.5 |
| 1991 | -1.8 |

Source: Central Statistics Office (1992)

During the same period the economy has been characterised by high inflation which has also persisted to this date. In 1993, for example, the monthly inflation rate fluctuated between 8.4 and 15.8 percent while the year on rates varied between 163.4 and 214.8 percent. Table 3 gives Annual Average Inflation Rates (1986 - 1992) based on consumer price indices.

*Table 3: Annual Average Inflation Rates*

| | |
|---|---|
| 1986 | 54.8 |
| 1987 | 47.0 |
| 1988 | 54.0 |
| 1989 | 128.3 |
| 1990 | 109.5 |
| 1991 | 93.4 |
| 1992 | 191.3 |

Source: Central Statistics Office (1993)

In order to address these problems of the economy the new government under Movement for Multi Party Democracy (MMD) launched the Economic Recovery Programme in 1991, soon after assuming office. Under this programme the major Development Policy of the government is to stabilise the economy by reducing inflation and to provide a conducive environment for private sector expansion in the economic activities of the Nation. The principle behind this policy being that the Zambian economy will be private sector driven, while the public sector's main role will be to create an enabling environment for greater private sector participation in the development of the country.

The objectives of this policy are twofold (a) to do everything possible to control inflation and (b) to restructure the economy to allow for greater participation of the private sector. To address the first objective, the Government has put in place a number of strategies, among them being:-

- Adoption of a stringent Fiscal Policy by introducing a cash budget under which unbudgeted for expenditure cannot be accepted unless supported by revenue raised up front or by savings on other expenditure.

Adoption of strict monetary policy under which Government is prepared to do whatever is necessary to hold down the rate of money growth and, thus, inflation.

- Adoption of an improved tax collection system by forming the Zambia Revenue Authority (ZRA).

- Adoption of wage policy which limited the pay increases of civil servants, in 1993 for example, to not more than 44 percent.

A Joint Monitoring Committee of the Ministry of Finance and the Bank of Zambia was established to monitor the implementation of the above measures.

To address the second objective the country adopted the IMF driven Structural Adjustment Programme (SAP). The strategies adopted for this programme include:-

- Liberalising prices and transactions. Thus prices of goods, marketing e.g. of maize, interest rates and foreign exchange transactions were decontrolled.

- Enactment of the Investment Act to encourage domestic and foreign investment by providing incentives.

- Enacting the Privatisation Act under which parastatal companies are to be privatised.

- Putting in place on parastatal reform programme under which parastatals were freed to fix prices of their goods without interference from the Government and for these companies to be operated on market principles.

- The launching of the Public Investment Programme under which the Social Sector (Health, Education, Energy, Roads etc.) receive higher government budgetary allocations for the rehabilitation and improvement of infrastructure. It also emphasises better coordination of programmes by NCDP and the use of NGOs for social sector service delivery

- The launching of the Public Service Reform which involves restructuring and reduction of the public service, institution of qualitative reform in the public service, and introduce measures to motivate workers through reward and clear career progression. It will expenditure control systems in the public service.

- Provision of a social safety net to cushion the most vulnerable groups of the Zambian Society from the effects of SAP. In addition entrepreneurship training is to be given to those people who will be retrenched from public service.

- Government to do everything possible to obtain debt relief on its staggering international debt.

- Government to put in place a programme of mobilising Donor Support for its Economic Programmes.

As it is quite clear from what has been written above, the Economic Recovery Programme is about getting the country out of its economic malaise. Therefore, forestry which contributes a paltry 0.7 percent to the Gross Domestic Product does not feature prominently in the country's development policy.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FOREST POLICY*

Zambia's Forest Policy may be summarised as follows:-

- To carry out in each district forest surveys and to determine the forest resources for each district and the forest area needed to be managed for land protection and for local and industrial supplies of forest produce.

- To place under Government control and to manage forest areas needed to protect the land against floods, erosion and desiccation and to maintain and protect the flow of rivers.

- To carry out all the necessary research work on the growing, management, protection, harvesting and utilisation of forest resources, indigenous or exotic.

- To place under Government control land for forest plantations needed to provide forest produce for domestic and industrial use.

- To spread amongst the people of the republic an understanding of forestry and the value of forest and to provide training opportunities for people engaged in forestry work.

- To encourage participation of local authorities and communities, individuals, NGOs and private enterprises in forestry and to advise them in the sound practice of forestry

- To integrate the republic's forests into a wise system of land use and into the development of the Republic's other natural resources.

This Policy which has been the country's forest policy almost since Zambia became independent is outdated in many respects and is subject for major review as part of the Zambia Forestry Action Plan (ZFAP) which was started at the beginning of the year.

The policy recognises the centrality of the country's forests in the well-being of its people. Firstly by guaranteeing access to woodfuel on which it is estimated that 97 percent of the Zambian population depend as their domestic source of energy. Secondly they protect the soils from degradation and therefore make sustainable agriculture possible, on which the majority of the population depend for their livelihood. Thirdly the forests protect catchment areas of the country's river systems. Most of the people live along these rivers and depend on them for drinking water and for their agricultural activities. All major agricultural schemes, hydroelectric schemes, and other major industrial activities e.g. mining manufacturing etc. are located along the main river systems especially the Kafue. It is hard to imagine what Zambia would be without the rivers and the forests that protect them.

The policy also recognises the great potential of the forests in contributing towards the economic development of the country and employment generation for its people by encouraging the establishment of forest industries to process these resources. Finally the policy recognises the role of forests in protecting and as habitat for wildlife and fauna and in protecting the environment in general.

Zambia is well endowed with forest resources which cover 55 percent of the country's total land area or 42 million hectares. However these forests are characterised by low stocking and slow growth that unless managed and utilised properly they could disappear in time. The policy therefore recognises the need to manage them on sustainable basis and where need be, to create new forests of plantations.

**The objectives of the forest policy**

The forest policy has many objectives. Some of these are as follows:-

**To raise the forestry sector's contribution to the economic growth of the country.** Table 4 shows that the forestry sector with all its abundant resources contributed the lowest to the Gross Domestic Product (GDP) in percentage terms of all the sectors in the years 1987 to 1991. The increase in the sector's contribution growth can be achieved through increased investment in the sector, proper management and increased utilisation of the forest resource.

*Table 4: Gross Domestic Product in Constant (1977) Prices percent Distribution*

| Kind of Activity | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|---|---|---|---|---|
| Agriculture | 15.4 | 19.4 | 19.1 | 17.5 | 18.7 |
| Forestry | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 0.9 |
| Fisheries | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 1.2 | 1.2 |
| Mining | 8.7 | 7.1 | 7.9 | 7.4 | 7.6 |
| Manufacturing | 21.9 | 24.3 | 24.5 | 26.5 | 24.1 |
| Others | 52.1 | 47.2 | 46.5 | 46.5 | 47.5 |
| **Total Gross Domestic Product** | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Source: Central Statistical Office ,1992

To create formal and informal employment for the people of Zambia. Many people are dependent on forest resources for their livelihood by engaging in activities such as carpentry, basketry, curio-making, broom making and beekeeping etc. from which they derive income. While others are directly employed in government institutions, forest industries or other industries e.g. copper mining which use large quantity of wood and wood products in their processes. The forest policy seeks to enhance this role so that more and more of the country's population can derive income and other advantages from the sector.

To ensure sustainability of the forest resources. Regular surveys and assessment of forest resources yield valuable data which is used in developing management strategies and utilisation levels on sustainable basis. Setting aside under government control of certain forest areas also ensures that these areas will be intensively managed and protected and will continue supplying the country's forest products needs and protecting its rivers in perpetuity.

To increase food security. The Forest Policy seeks to achieve food security through judicious use of forest areas which can later be released for the expansion of agriculture as and when need arises. Secondly, properly managed forests improve the quality of the soil thereby improving the productivity of such soils for agriculture. Thirdly, the protective role of forests on catchment areas ensures that abundant supplies of water are readily available for certain types of agriculture which require abundant supplies of water. Finally, raising the contribution of the country's forest to economic growth generates additional resources which can be re-invested into agriculture.

To improve the quality of life of the people of Zambia. Increasing the forestry sector's contribution to economic growth means that more financial resources will be created which will create more industries which will create more jobs, the sum total of which is that more people will have income with which to meet their daily needs. Secondly, the availability of suitable soils ensures that even those who are not engaged in formal employment will be able to engage in productive

agriculture, the proceeds from which they can use to meet their daily needs. Thirdly the protective role of forests on the environment will improve the quality of life of the people through improved health, drinking water etc.

To create stability in the country. Generally once the people have the means to meet their important needs, they have food and are in good health, there will be less discontent in the country and therefore there will be stability in the nation.

To secure the country's Independence. Today Zambia is one of the most heavily indebted countries in Africa. The result is that most of her decisions are influenced from outside and therefore not quite fully independent. If, therefore, the country could develop her forest resources to their full potential and generate corresponding revenues as well as develop her agriculture to its full potential, she should be able to repay her debts and to develop from her own resources and make her own decisions. This way she will truly become an independent nation.

## Development of the Forest Policy

As has already been stated Zambia's Forest Policy was formulated in the 1960's soon after the country gained her independence and has not been reviewed substantially ever since. It was formulated at a time when the Forestry Department was the only main player in the forestry sector. As a result, the forest policy was formulated as a set of instructions to the Department. This situation largely remained the same until 1991 because of the previous government's policies which did not encourage greater participation of the private sector, local communities and NGOs in the forest sector hence there was no urgent need to revisit the forest policy. With the change of government and policies in 1991, private sector involvement in forestry has increased and will continue to increase. Furthermore the increased activities in the forestry sector by private companies and charcoal producers is now attracting the attention of NGOs and local communities to the problems affecting the country's forests. There is now greater interest among NGOs and local communities to become involved in forestry issues and being involved in the management of the forest resources. There is now need therefore for the re-formulation of the forest policy to take account of the roles of these actors and for them to become full participants in the re-formulation of the policy. The re-formulation of the policy is a priority in the preparatory phase of the ZFAP which is now underway.

The current forest policy which was derived from the United Nation Independence Party (UNIP) manifesto of 1959 which called for the setting aside of 15 percent of the total land area as gazetted production and protection forest reserves, was formulated by the Forestry Department and was approved by the cabinet. There is no evidence to show that the policy was subjected to wide consultations.

## Main Aspects of the Forest Policy

The Forest Policy addresses six main aspects. The first one is the need for regular forest surveys and assessments to provide data for the effective management of the forest resources. This data enables the actors to locate and quantify the resources, which is important in preparing Forest Management Plans, harvesting regimes, and location, number and levels of timber exploitation operations. The data also assists in selecting areas where intervention is needed e.g. establishing plantations in areas where there is or likely to be a deficit of forest products for one reason or another.

The second aspect is that the Policy seeks to establish and strengthen research in the growing, management, protection, harvesting and utilisation of both indigenous and exotic forest resources, so

as to improve stocking, composition and quality of the country's forest resources. This in turn will raise the productivity and utilisability of these resources.

The third aspect is that of encouraging the establishment of forest industries to make full utilisation of the forest resources.This is in recognition of the fact that forest resources have the potential to contribute to general development of the country and to the betterment of the living standards of the people. In their turn, the existence of forest industries will assist in strengthening management of the resources through direct involvement, advice, incentives or contribution to a forest fund since they will be interested parties.

The fourth aspect is a recognition that it is not possible to formulate and implement sound forest management plans in the absence of suitably trained manpower. The Policy therefore calls for the establishment of institutions where the people engaged in forestry work shall be trained, and that where no such institutions exist locally, possibility of training people in other countries shall be explored and taken advantage of.

The fifth aspect is that the Policy recognises the possibility of conflict existing between forestry and other sectors e.g. agriculture or wildlife and calls for the harmonisation of any such conflict through an integrated land use system.

The sixth aspect is the development and expansion of the Beekeeping Industry. Zambia's potential for honey and beeswax production has been estimated and around 3500 tons and 350 tons annually respectively. Furthermore beekeeping is an established traditional activity in the North-Western and Western Provinces of Zambia. Thirdly the price of one metric ton of Beeswax was higher than that of a metric ton of copper, the country's major export commodity, on the international market at the 1991/92 prices. Given this potential of beekeeping to contribute to the economic development of the country, the Forest Policy seeks to strengthen extension services and research in beekeeping as well as the processing and marketing of bee products.

The seventh and final aspect is the need to raise awareness among the Zambian people about the values of forests and on the issues pertaining to forests, and secondly to encourage the Zambian people, the private sector, NGOs and local communities, to participate in forestry and forestry related activities.

## Factors Affecting Policy Formation, Adaptation and Reform

It has already been stated that Zambia's Forest Policy was formulated in the 1960s and has remained the same ever since. There could be many factors which hindered the formation of a new Forest Policy or adoption or reformation of the existing Forest Policy, however only three come to mind. The first one is the political environment. For the first 27 years of her 30 years of independence Zambia was under the same Government. Therefore, once the Policy was in place no one saw the need to change it as long as the actors and the environment in which the Policy operated remained the same. And this was the case for many other policies. Related to this is the fact that in last 26 years or so the Government through the Forestry Department has been the main player in the forestry sector, with very little involvement of the private sector, NGOs or local communities. So that as long as the Policy was satisfactory to the Government there was no reason to reform it. The absence of a strong representation by the private sector and NGOs presented no alternative view on the effectiveness or otherwise of the Policy and the need to adapt, reform it or form a new Policy.

The second factor is the lack of reliable information on which to base a new Policy or reform the existing one. When forming or reforming a Forest Policy it is important to fully understand the extent of the forest resource and what is happening to it. For us in Zambia the last forest inventories

were carried out in 1970s and so much has happened to the resource in the intervening years which have rendered the data from these inventories out dated and unreliable as a basis for a new Forest Policy. It has been impossible to undertake new inventories because of inadequate funding.

The last but important factor, is the lack of expertise in policy formulation within the institution(s) which should have been responsible for this exercise.

There were no influences or interferences from Aid Agencies, NGOs or the Private Sector. If anything these have appeared to be disinterested in what is happening to the forest resources of the country. It is as if they share the same view as most Zambians that Zambia has so much, forest resources and that these will always for there for them regardless of their actions.

*POLICIES OUTSIDE THE FOREST SECTOR*

Many outside influences have impacted on forest resources and on forestry and forest industry activities in Zambia, most negativity and only a few positively. Some of these are discussed below:-

Population

Zambia's population at 8.2 million, is relatively small in comparison to the size of the country which is 752,000 sq.km. However the population is characterised by a high annual growth rate and level of urbanisation. According to the Central Statistical Office (1994) report the country's population grew from 4 million in 1969 to 5.7 million (1980), 7.4 million (1990) and in now estimated at around 8.2 million, giving the annual growth rate of about 3.2 percent, one of the highest on the African Continent.

Because of lack of employment and social amenities many have and continue to move away from the rural areas to urban centres along the line of rail, between Livingstone in the South and the Copperbelt in the North, in search of employment opportunities. According to the Central Statistical Office (1994) report, the urban population in Zambia constituted 39.4 percent of the total population, making the country the most urbanised in Africa. With the economy in decline since 1982/83 and employment opportunities almost non-existent, most of the people in the urban centres find themselves without jobs and living in deplorable conditions in slums and shanty compounds and without social services. The majority of them, about 83 percent (Forest Department 1986), have to depend on woodfuel as their main domestic source of energy. Furthermore because most of these people have no source of income, many have turned to subsistence farming in forest areas around urban centres, illegally, for sustenance. The demand for woodfuel and land for subsistence farming has led to serious localised deforestation around urban centres and along the line of rail generally. The shear numbers of the people involved in these activities compared to the small number of Forest Officers has made the situation impossible to control.

Land Use and Land Tenure

As has been stated Zambia is a huge country with abundant land. Although all land is owned by the state, it is divided into three categories for administrative purposes. These are stateland which constitutes 6 percent and is found mainly along the line of rail, Trustland which constitutes 37 percent and Reserveland which constitutes 57 percent. The two later categories are now commonly referred to as traditional land.

Land on stateland is administered by the Commissioner of Lands and is held on renewable title of up to 99 years. Most urban developments in the country, mining and other industrial developments and commercial farming situated are on stateland, Land on traditional land, on the other hand, is

administered by traditional chiefs and their village Headmen/women. Here land is communally owned and individual ownership is perpetuated through cultivation and may be inherited upon the death of the owner. Uncultivated land is communally utilised. The negative aspect of the country's land tenure system in terms of forestry and forest resources is that under the Forest Act, chapter 311 of the Laws of Zambia, the people who live on traditional land have free access to forest resources for agriculture and for domestic use. The Government role being advisory and disposal of forest resources which are excess to the needs of the local people. This means that on 94 percent of the total land of the country, people living on this land are free to clear forests without any consequence as long as they do so in the name of agriculture or of domestic needs. It is this aspect of the land tenure system in relation to the Forest Act which has caused large tracts of forests to be destroyed in those parts of the country where Chitemene System of agriculture and other forms of shifting cultivation are practised. Another negative aspect of the land tenure system is that because there is not security of tenure on traditional land, unlike on stateland, most people living on traditional land are reluctant to take part in long term forestry projects such as plantation establishment, because they have no security to the land and can easily move or moved depending in case of difference with other members of their community.

Although Zambia is a net exporter of electricity the majority of her population still do not have access to this source of domestic energy, because of logistical problems in supplying this form of energy and the high cost of installation. According to the Forest Department (1986) about 97 percent of the Zambia population still depend on woodfuel as their domestic source of energy for cooking and heating. The same study showed that even in urban area where electricity is readily available, 83 percent of the people living in these areas still depend on woodfuel. Woodfuel especially charcoal is also used extensively in the copper mining industry. The Forest Department (1986) estimates that some 300 000 ha of forest is being cleared annually for woodfuel and agriculture combined. Because of the importance of woodfuel for the survival of the majority of the people, Government has no alternative but to allow forests to be cleared for this purpose. This in itself is not a problem. The problem is that there are so many people who are engaged in producing and supplying woodfuel, as a result it has difficult for the government to control their activities. This has led to large areas of forest being destroyed unnecessarily.

## Agriculture

With a land area of 75 million ha Zambia has enough land for agriculture for its small population of 8.2 million. The problem however is that the majority of peasant farmers, still practice shifting cultivation, resulting in large areas of forest are being cleared every year in those provinces where chitemene and other forms of shifting cultivation are being practised. As stated above, local people are allowed under the Forest Act to clear land for agriculture as long as land was given to them by the chief or village headman/woman.

## Nationalisation of Industries

Between 1968 and 1990 the Zambian Government through its policy of nationalisation took over many successful industries, including forest industries, and turned them into parastatals. The parastatals were characterised by lack of commitment, vision and inefficiency as a result of which most of them became loss making organisations. The first influence that the policy of nationalisation had on the forestry sector, therefore, was that because the parastatals in the sector were loss making or barely struggling, they could not develop sufficient capacity to make full utilisation of the forest resources and, because of this, the forestry sector could not make a fuller contribution to the development of the country. Secondly, because the government spent most of its financial resources

bailing out loss making industries, it had very little resources left, or none at all, to invest in new industries. Thirdly because the industries were loss making they could not generate sufficient employment opportunities and those people who could not find employment turned to charcoal burning and subsistence farming thereby destroying large areas of forest resources. Finally, nationalisation scared away private investment and with it, employment opportunities and capacity utilisation. In the 22 years of nationalisation there were very few private industries established in the forestry sector and those which were established are too small to make meaningful impact.

## Structural Adjustment Programme

In the short term, the structural adjustment programme has created even more problems on the forest resources, forestry and forest industries. Because of the many closures of those industries which cannot compete under the terms of the programme, more and more people are losing jobs and many are turning to those activities e.g. charcoal burning which destroy forests.

*Table 5: Formal Sector Employment 1990 - 1994*

| Year | Number |
|---|---|
| 1990 | 543,300 |
| 1991 | 544,200 |
| 1992 | 545,900 |
| 1993 | 520,000 |
| 1994 | 502,900 |

Source: Central Statistical Office, 1994

Secondly many forest industries are experiencing serious operational problems because of tight terms of borrowing which have affected, adversely, their operations and those of their traditional markets. This has caused many of these industries to reduce their capacity utilisation and with that the contribution of the forestry sector to the development of the country even further. However, it is hoped that the situation will change in the long term as industries re-adjust themselves and return to profitability. Furthermore the liberalising of the economy which has accompanied the structural adjustment programme is attracting private investment in forest industries, more particularly in sawmilling. It is envisaged that these will increase employment opportunities and utilisation of the forest resources. This should have a positive effect on the sector.

As more private forest industries are started, however, and the competition becomes stiffer, there has been a tendency for many of them not to play by the rules, causing unwarranted destruction of forest resources and infrastructure.

## Trade

Zambia imposed a ban on the export of timber and timber products in 1988. Although some timber still found its way outside the country, this done illegally and only by those who were connected to the system. This meant that only a few organisations/individuals were involved. The lifting of the ban in 1993 has created a 'rush' to export. In the process, many of the exporters do not care where the timber is coming from, and most of the timber is cut illegally thereby abating deforestation. The positive effect of these exports is that as the Forest Department becomes more

organised it will be able to collect more funds from the experts and producers for the regeneration fund, under the new Timber Export Policy, which will be used to strengthen the management of the forest resources and in controlling exploitation of timber.

There are no formal mechanisms in Zambia for intersectoral dialogue and coordination as a result policies of different sectors have tendered to work against each other in many instances. A good example of this is that of Agricultural Extension Officers who have provided extension services, including agricultural credit, on many occasions, to people who are cultivating in forest reserves, illegally.

*FORESTRY POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

For Zambian, the central development issue in the last 10 years has been the worsening economic crisis which began in the 1970s following the oil crisis of 1973 and the collapse of the copper prices, the main export commodity for the country, on the international markets. The crisis was exacerbated by country's heavy indebtedness to the international community which currently stands at $6.8 billion (Central Statistical Office, 1994).

The consequences of the crisis and the Structural Adjustment Programme put in place by the Government to address it have been high unemployment, high levels of poverty, breakdown in social services, and lack of financial and material resources for development programmes. All these have impacted unfavourably on forestry, forest resources and forest industries.

The key issues of the forestry sector during the period under review therefore, arise from the economic crisis and are discussed hereunder:-

**Deforestation**

One of the key development issues for the forestry sector in the last 10 years has been deforestation. The problem of deforestation is worst in the highly urbanised provinces of the Copperbelt, Central, Lusaka and Southern. As it has been reported elsewhere in this report, since the Zambian economy started to decline around 1983 many people in urban areas have lost their employment and livelihood. Rather than return to the rural areas where they may have come from originally, they have opted to remain in towns.

In order to earn a living, many of these jobless people have taken up either charcoal burning, subsistence farming in areas which are not designated for agriculture, while others have ought rightly settled in gazetted forest reserves illegally. The major causes of deforestation therefore are charcoal burning, uncontrolled agriculture and illegal settlements. The fourth cause of deforestation which is not yet causing as much damage as the other three, is over exploitation of valuable timber trees by the forest industries.

The Forest Department (1986) has estimated that deforestation due to charcoal burning and agriculture accounts for the disappearance of some 300,000 ha of forests throughout the country annually. The same report has estimated that at this level of deforestation, the natural forests in the Copperbelt province will disappear 20 years from 1986 unless interventions are made.

Although no steps have been taken directly to modify the forest policy in the face of this problem, the government has taken steps to address the problem by giving it a high priority in the programmes of the Forestry Department. One way of doing this has been to highlight public awareness of leaders, local communities and NGOs, on the consequences of deforestation, and to encourage their participation in the wise management and utilisation of the nation's forest resources.

Secondly on 21st March, 1985, the President of the Republic of Zambia declared 15th December of each year to be a National Tree Planting Day, and the period 15th December to 15th January the National Tree Planting Month. On this day and the month that follows, Zambians from all walks of life are expected to be involved in tree planting activities. Emphasis of this programme is on those areas most affected by deforestation. Thirdly Agroforestry is being emphasised as an important farming system. As a sign of his commitment to Agroforestry, the President of the Republic of Zambia in 1986 appointed an Agroforestry Task Force consisting of the National Council for Scientific Research (NCSR), and the Department of Agriculture and Forestry to spearhead and co-ordinate Agroforestry programmes in the country. Finally, the Forestry Department through its Division of Forest Products Research has been implementing a project aimed at improving methods of producing charcoal.

With regard to deforestation caused by forest industries, government has put in place a new Timber Export Policy which will require timber producers and exporters to indicate the source of their timber before they will be allowed to export.

**Inadequate of Investment in the Forestry Sector**

Zambia is richly endowed with forest resources. About 55 percent of the country's land area or 42 million ha is covered by forests of one type or another. The Forest Department (1986) estimated the standing volume of the natural forests at 4 billion $m^3$. The country also has 55 000 ha of pine and eucalyptus plantations in the Copperbelt province and a further 10 000 ha in other provinces. ZAFFICO (1994) estimated that the plantations on the Copperbelt are producing around 760 000$m^3$ of roundwood annually of which only 460 000$m^3$ is being processed. The remaining 300 000$m^3$, mostly small wood cannot be processed because of lack of processing capacity, and remain in the plantations as waste.

The country has 28 sawmills operating in various parts, with a total installed capacity of 120 000$m^3$ (Chitondo, 1993). Unfortunately most of the sawmills are operating at below 40 percent of their installed capacity because of lack of suitable equipment and management skills. Clearly the problem of under utilisation of forest resources could be solved by pumping in fresh investment into the sector for (a) re-vamping the existing sawmills and other processing plants (e.g. plywood, particleboard etc.), (b) installing additional processing capacity such as sawmills and pulp and paper and (c) improving management skills.

Again while the Forest Policy has not been modified, government has taken steps to address some of these issues. For example, the policy of liberalising the economy has created an enabling environment for fresh investment to be made into the sector. And although slow, this is already happening in the case of the sawmilling industry. The policy of privatisation should also attract investment when the ailing parastatals are finally privatised. With regard to skills, the government is cooperating with other SADCC countries by allowing Zambians to train in various skills in forest industries management at the Forest Industries Training Centre (FITC) in Mutare, Zimbabwe. However the need to review the Forest Policy in order to address these issues is still very necessary and should be undertaken without much delay.

**Poor Data Base**

Sound management of any resource depends, to a large extent, on the availability of reliable data on which to base decisions. In forestry, this data is collected through enumeration surveys, inventories, soil surveys etc. In Zambia the last enumeration surveys done in the 1970s. A the Wood Consumption Survey which was carried out between 1984 and 86. Clearly the data from these surveys has become very outdated to base any decision on. For example, there has been many instances when

a would be concessionaire has been referred to a particular forest area on the basis of the previous inventories only to discover that the area has been exploited illegally by pitsawyers in the intervening period. While the need for forest surveys is reflected in the current forest policy, there is need to re-visit the policy with a view to specifying the regularity with which such surveys should be undertaken.

**Inadequate funding of the Forestry Department**

One of the critical issues of the last 10 years concerns under funding of the Forestry Department, the Government institution which is supposed to spearhead the implementation of the policy. Table 3, shows the financial resources made to the Department in relation to other Government Departments which deal with natural resources, between 1988 and 1995:-

*Table 7: Government allocation of funds to selected Departments (K. Million)*

| | YEAR | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DEPARTMENT | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| FORESTRY | 25.6 | 29.5 | 63.2 | 71.8 | 146.1 | 388.2 | 708.7 | 775.2 |
| AGRICULTURE | 111.3 | 249.4 | 407.4 | 1071.6 | 1280.9 | 8364.1 | 14741.5 | ** |
| WILDLIFE | 21.3 | 26.4 | 150.1 | 221.3 | 369.2 | 928.6* | 2742.9 | 3844.6 |
| FISHERIES | 18.8 | 27.6 | 89.2 | 130.9 | 243.1 | 738.5 | 1175.2 | 3627.2 |
| WATER | 57.5 | 94.7 | 94.7 | 314.6 | 913.4 | 3036.5 | 13648.9 | 26072.9 |
| ENERGY | 26.6 | 22.5 | 124.5 | 109.7 | 244.6 | 1262.6 | 2704.8 | 5196.6 |

Source: Government Estimates of Expenditure

* Does not include capital expenditure
** Not available

From this table it is quite clear that the Department is ridiculously the least funded in comparison to other Government Departments as a result of which it has largely been unable to fulfil its programmes during the last 10 years. To a large extent these figures reflect the amount of support the forestry sector in Zambia has received from the international community.

To cope with this serious situation of under funding, the Government has shifted emphasis from being the sole implementor of the Forest Policy to involving other organisations, such as NGOs, local communities and the private sector. The Forest Policy itself has not been modified to take account of this situation even though the need for this has been realised and has been made a priority in the ZFAP process.

**Inadequate Trained Manpower**

Another critical issue has been the lack of adequate manpower to implement the Forest Policy at professional level. This situation was caused by the country's lack of an institution of high learning to train Zambians at professional level in forestry. There are now plans to establish a school of forestry at Copperbelt University, before the end of 1995. The situation has further been aggravated by the poor conditions that the country offers to her professionals in relation to its neighbours, as a result most of professionals leave the country soon after qualifying to seek employment in other countries.

The question of training is adequately addressed in the current Forest Policy, what is not there is the means to implement the policy.

## Political Interference

In 1972 Zambia adopted a new Republican Constitution which ushered in a One-Party system of government. The One-Party system of government lasted until 1991, a period commonly refereed to in Zambia as 'the second republic'. Two main characteristics of the second republic with a bearing on forestry were:-

The supremacy of the Party and the Nationalisation programme. Under the supremacy of the Party, local party cadres were allowed to override the authority of forest officers.

This created a situation where many people were allowed to settle and conduct, illegally, various activities in forest reserves. This problem is most serious in Copperbelt, Central, Southern and Eastern provinces and to a lesser extent in other provinces.

Under the Nationalisation programme successful forestry industries were turned into parastatals and very soon these were bogged down in the inefficiencies that go with parastatals and were no longer able to meet their goals. Examples of these are Zambezi sawmills Ltd. and Mining Timbers. In addition to this nationalisation tended to discourage private investment in the forestry sector. The net result of the programme is that the forest resources of the country largely remained under-utilised and the sector has did make an effective contribution to the developmental goals of the country.

The 1990 Republican Constitution ushered in plural politics and the new government elected in 1991 has made economic liberalisation and separation of politics from government administration and its priority. Properly managed these new policies should encourage the development of the forestry sector.

## Implications of UNCED Agenda 21, Chapter 11 and the Forest Principles

In general, the forest principles and Chapter 11 of UNCED Agenda 21 are complimentary to the Forestry Policy in that the spirit of the forest principles are embodied in the policy and that most of the programmes proposed under Chapter 11 and their objectives are already being implemented under the forest policy or by related institutions. Some of these include:-

- Establishment of the Environmental Council of Zambia in 1990 and the enactment of the Environmental Protection and Pollution Control Act of 1990. The Council's role is to regulate and coordinate environmental issues and programmes in the country.

- Implementation of the Zambia Forestry Action Plan (ZFAP), a multi-sectoral approach to identifying and implementing forest programmes.

- Adoption of a Timber Export Policy and Legislation which, among other things, calls for stricter controls in timber exploitation and processing and requires timber producer and exporters to contribute towards the management of forest resources by contributing to a regeneration fund.

- The Government has put in place a public awareness and National Tree Planting Programme through which it is mobilising public involvement in forestry activities.

- Zambia is cooperating with other SADCC countries in more than 15 forestry projects. Furthermore it is cooperating with other countries on three projects involving data collection, forest management and training. Agenda 21 therefore reinforces the Zambian forest policy.

Women in Development

There was great awareness in Zambia, not only in forestry but in other sectors as well, women as a vital resource for development therefore was one of the major issues in the last 10 years. In forestry however omen are already involved in programmes such as charcoal production/making, beekeeping, nursery work, tree planting and small scale industries like basket making and others. They are in fact the main targets of the Forest Department's public awareness programmes. The inclusion of WID in the roles which women are already performing.

*FOREST POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

The Zambian Forest Policy has had tremendous impact on forestry, the management of forest resources and the development of forest industries in the country. Some of the main achievements of the forest policy include the following:-

- **Forest Reservation:-** Between 1959 and 1967 the forest department conducted forest surveys covering the whole country from which District Management Books and a Vegetation Map of Zambia were prepared which have formed and are still the basis for the management of the natural forests in the country. Furthermore the data from these surveys were used to identify forest areas that needed to be reserved either as protection or production forests, as a result of which forest areas amounting to 10 percent of the total land area of the country or 7.6 million ha are now gazetted as forest reserves under government control.

- **Plantation Development.** In 1963 the Department started a pilot project of planting exotic tree species of mainly pine and eucalyptus. This project was, in 1967, expanded into a World Bank assisted project through which some 55 000 ha of plantations have been established to date in the Copperbelt province, sufficient to meet the country's domestic wood requirements. In addition, another 10 000 ha of plantations have been established in the other provinces to meet the wood requirements of the local communities there.

- **Forest Research:** The country has two established Forest Research Divisions under the Forestry Department. The first Division deals with research into the growing of trees (i.e. Silviculture, Soils, Genetics, Mensuration, Pathology and Entomology) while the second deals with the utilisation of timber products. These Divisions have been very instrumental in the successful implementation of the plantation establishment programme and in the development of forest industries.

- **Training:** Through this policy the Zambia Forest College was opened at Mwekera, Kitwe and has been responsible for training technical and field officers (Foresters and Forest Rangers) for the forestry sector for more than 40 years. Altogether close to 1 000 of these officers have been trained over the years. A workers training centre has been established at Chati with responsibility for training general workers in various forestry skills. Thirdly a Beekeeping Training Centre has been established at Kabompo with responsibility for training villagers in beekeeping skills. In August, 1995 a school of forestry which will offer Degrees in Forestry is to open at the Copperbelt University in Kitwe.

- **Forest Industries:** Because of the current Forest Policy the country now has 28 Government, parastatal and private sawmills; two plywood, one particleboard and one paper recycling plants operating in the country.

- **Honey and Beeswax Products:** Through its Forest Policy, Zambia has been able to increase its honey and beeswax production to around 1 531 tons and 120 tons respectively between 1965 and 1993. Both these products are now being exported to other countries (Forest Department, 1994).

- **Forest Extension:** Through its extension services the Forest Department is implementing what appears to be a successful public awareness programme. The success of the programme is confirmed by the fact that, on the average, 2.5 million seedlings are being planted annually by individuals/communities as part of the National Tree Planting Programme.

The main instrument through which the Forest Policy is implemented is the Forest Act (1973) , Cap 311 of the Laws of Zambia. The Act is all embracing and gives the Minister of Environment and Natural Resources wide powers to regulate the protection, management and usage of the country's forest resources. Furthermore the Act empowers the Minister to delegate his powers to any individual, local authority or organisation for the purpose of protecting, management and utilising forest resources.

The main weakness of the Act was that until 1994, the penalties provided for, in terms of fines, had remained at their 1973 levels and become ridiculously outdated and unproportionate to the forest offenses. Therefore, they were no longer deterrent. In 1994, however, the Government realised this anomaly and introduced a sliding formula for determining penalties for all offenses. This should make the penalties provided under the Act deterrent enough.

The responsibility for implementing the Forest Policy on behalf of Government lies with the Forestry Department. The Zambia Forestry and Forest Industries Corporation (ZAFFICO), a parastatal corporation which for many years was a Division of the Department, is responsible for the management of the commercial plantations on the Copperbelt under the general direction of the Department. The Department of Natural Resources of the Ministry of Environment and Natural Resources is also involved in public awareness programmes on forest and soil conservation on private farms and in traditional areas. The Environmental Council of Zambia (ECZ) being the umbrella organisation responsible for environmental protection is also involved in forestry related activities which have a bearing on environmental degradation. All these institutions have a common weakness of gross lack of resources (financial, human and material) to implement the forest policy effectively.

Following a change of Government in 1991 a new Ministry of Environment and Natural Resources was created, a gesture which was generally viewed, at the time, as a step in the right direction.

Unfortunately, however the new Ministry has not lived to expectations because of lack of resources to implement its mandate. With the new Government's policy of liberalisation there is now more involvement by the private sector, NGOs and local communities in forestry, forest resource management and the development of forest industries. Their roles need to be enhanced. Recently the Department of Natural Resources was abolished and its functions merged with those of the Forestry Department to avoid duplication of effort. Currently the Ministry of Environment and Natural Resources is being restructured, as is the case with the whole Civil Service, to make the delivery of its mission more effective.

*CONCLUSIONS*

The main conclusions from this analysis are that:-

The current Forest Policy is outdated in many respects and needs urgent review to take account of the changed environment in which the private sector, NGOs and local communities are encouraged to participate in forestry. The review should preferably be undertaken within the ZFAP framework; should be a multi-sectoral in approach; should involve as many would-be actors as possible and should have as wider consultations as possible. In the view of the consultant the new Forestry Policy should take into account the following:-

- The Policy should encourage the creation of one overall Land-Use Planning Authority which will be responsible for alienating land to different land use categories and for harmonising conflicting demands on land. As has been pointed out somewhere in this report, while it is the responsibility of the Zambian Government through the Ministry of Environment and Natural Resources to prevent settlements in gazetted forest areas, the Government has in many instances taken actions, either knowingly or unknowingly, which tend to support such settlements. These include provision of agriculture inputs, schools and clinics to settlers in these areas by the Ministry of Agriculture, Education and Health respectively. It is hoped that the creation of one Land-Use Planning Authority will eliminate such occurrences.

- While reviewing the Policy, serious consideration should be made at streamlining government institutions that will be responsible for implementing the Policy, defining their roles, and strengthening their ability to implement the policy. Currently, there are two government departments responsible for forestry in varying degrees in Zambia. These are Forestry and Natural Resources Departments. Whereas the Forestry Department is fully responsible for the management of forests in gazetted areas, its role in non gazetted areas is limited to disposal of forest resources excess to the needs of local communities of these areas. The role of Natural Resources Department on the other hand is purely advisory on the management and usage of forests on private farms and in non gazetted forest areas. From this, it is clear that the two Departments are only vaguely responsible for the forests in non gazetted areas, which constitute about 85 percent of the country's forests. It is for this reason that most of the forest destruction is taking place in these areas. In this regard the proposal to merge the Natural Resources Department with the Forestry Department and to turn the new Forestry Department into a Forestry Commission, with the ability to generate revenue to support its operations, in the Restructuring Programme of the civil service is most appropriate.

- The new Policy should encourage the full participation of the private sector, NGOs, Local Authorities, Traditional Rulers and Local Communities in the management of forests. In the case of the private sector their involvement can be through direct management of forests on their private land or of government owned forests through a leasehold system; establishment of forestry industries to create employment and raise revenue to support forest management activities; promote public awareness programmes and support of research programmes.Their participation can be encouraged through a system of incentives, long term leases, investment (regeneration) fund, sound timber export policy and affordable royalty fees. The role of NGOs is mainly in raising public awareness to forestry issues and participation can be enhanced through government and donor support. The role of local authorities, traditional rulers and communities is through direct involvement in the management of forests in their areas. Their participation can be enhanced by paying them an increased share of forest revenue from royalty to certain forest resources and by giving them access to the Investment (Regeneration) Fund for their forests operations.

- The Forestry Policy must lay emphasis on the development of suitably qualified manpower at professional, technical and vocational levels for the forestry sector as a whole. Where as Zambia as a country has been fairly successful in training technical and certificate foresters, over the years, it has not been as successful in training professional foresters as well as technicians for the forestry industries because of lack of training institutions locally. The SADC Forestry Sector Human Resources Survey of 1994 estimated the human resources needs of the Zambian forestry sector at 302 (professional) and 1050 (technical) by the year 2005 compared to the present levels of 40 and 394 respectively. Achieving these needs will require the establishment of a Forestry Faculty or School of Forestry locally and the expansion of Zambia Forestry College both in terms of facilities and curricula to cater for the increased needs.

- The new Policy should aim at strengthening research in the management, processing and utilisation of the country's forest resources in order to enhance their contribution to environmental protection and to the economic development of the country. In this regard particular attention must be paid to the indigenous forests Where the country has a comparative advantage. This can be achieved by raising the capacity of both public and private research institutions to carry out appropriate research through provision of increased human. material and financial resources.

- Under the new Policy the Government must ensure a continuous assessment of the country's forest resources through inventories and other surveys. This will provide much needed data for preparing sound forest management plans and maps which are crucial for the effective management of the forests. This calls for the mobilisation of adequate resources - human, material and financial.

- Given the high potential for beekeeping in many parts of Zambia, the Policy should promote the development of the beekeeping industry in the country. This industry can make a meaningful contribution to the foreign exchange earnings of the country through exports of honey and beeswax as well as improve the living standards of the rural population.

- Finally, the Policy must aim at raising the awareness of the Zambian people, particularly women and children, on the issues concerning forests and encourage their full participation in forestry programmes. The policy should also recognise the vital role that the international community can play in the development of the forestry sector by providing much needed resources.

*REFERENCES*

Forest Department, Annual Reports, 1965 - 1988
Forest Department, Wood Consumption and Resource Survey, 1986
Government of the Republic of Zambia, Fourth National Development Plan (1989 - 93)
Government of the Republic of Zambia, National Water Policy, 1994
Government of the Republic of Zambia, National Policies and Strategies on Sports, Child and Youth
Government of the Republic of Zambia, Report to the Meeting of the Consultative Group for Zambia (6th - 7th April, 1993)
Government of the Republic of Zambia, Social Policy Framework, 1993 - 95
Government of the Republic of Zambia, Social Action Programme, 1990 - 93
Government of the Republic of Zambia, Economic Review, January - June, 1993
Government of the Republic of Zambia, Public Investment Programme, 1994
Government of the Republic of Zambia, Public Service Reform Programme, 1993
Government of the Republic of Zambia, The National Conservation Strategy, 1995
Government of the Republic of Zambia, The National Environmental Action Plan.
Central Statistical Office, Quarterly Design of Statistics, 1994
Central Statistical Office, Quarterly Employment and Earnings Survey

Central Statistical Office, Employment Trends, 1985 - 1993
Central Statistical Office, Selected Socio-economic Indicators, 1994
Central Statistical Office National Accounts Bulletin N0. 4, 1992
Ministry of Energy and Water Development, National Energy Policy, 1994
United Nations, Report on the United Nations Conference on Environment and Development, 1992.

## *NATIONAL REPORT ON THE FORESTRY POLICY OF ZIMBABWE*

by **J.M. Nyoni** , Managing Director/Consultant, J.M. Nyoni Associates P/L, 16 Old Catton Rd., MT Pleasant, Box CY 1062 Causeway, Harare

### *INTRODUCTION: THE NATIONAL DEVELOPMENT CONTEXT*

Since Independence in 1980, Zimbabwe made substantial achievements in the areas of education, health, population and smallholder agriculture but macro-economic performance on the whole has been mixed. Education expanded from 1.2 million children enroling at primary level in 1980 to 2.2 million in 1989; secondary school enrolments from 74,000 to 671,000 in the same period; the small farmers' share of marketed maize rose from zero in 1980 to more than 70 percent in 1989. Although GDP rose up to 12.5 percent in the first two years of Independence, in the latter half of the 1980s it slowed dramatically to average 2.7 percent per annum whilst population growth rate was estimated at 2.8 percent. A disproportionate share of this modest growth was in the provision of social services and public administration. The major causes of this poor economic performance have been cited as the droughts of 1982/83 - 1984/85 and 1986/87, lack of investment in productive sectors, emigration of skilled manpower and disincentives that hindered private sector activity (World Bank, 1991).

An analysis of the Zimbabwean agriculture sector under which forestry issues are often found is dominated by the pervasive dualism that is characterized by the highly skewed distribution of land. Approximately 4,000 large-scale commercial farmers control 29 percent of the nation's land area whilst over a million peasant families remain overcrowded in communal lands (previously termed African Reserves in the colonial era), on 42 percent of the nation's land area - located mainly in the regions with low rainfall and poor soils. Land distribution is perhaps the most politically sensitive issue that has shaped the colonial and post-colonial history of the nation. The self-evident inequity of the land distribution has led to an imbalance in natural resource use between large- and small-scale farmers which, in turn, have proved crippling to the sector's growth potential. Widespread under-utilization of land resources has been reported in large-scale commercial farming whilst overcrowding in the Communal Areas (CAs) - both human and animal populations - has resulted in overstocking, overgrazing, and cultivation of marginal lands on ecologically vulnerable land. The desire to increase land under cultivation to feed the communal area population has inevitably led to clearing of indigenous woodlands. The most rapid rates of deforestation over time have been measured in previously well-wooded communal areas in Natural Regions IV and V which received rapid influx of new settlers, such as the areas recently cleared of tsetse fly in the north of the country (Whitlow 1988).

In response to the malaise in the country's economy, the Government of Zimbabwe promulgated in 1991 an Economic Reform Programme or Economic Structural Adjustment Programme (ESAP), in order to stimulate new investment and reduce the budget deficit to manageable levels. The programme seeks to increase real incomes, lower unemployment by generating sustained higher economic growth and transforming the economy into a more competitive and productive one. The key areas of adjustment will be in implementation of "appropriate" fiscal and monetary policies, gradual trade liberalization and progressive deregulation of domestic controls. The targets and strategies are elaborated in the Government Policy Statement "Zimbabwe A Framework for Economic Reform (1991-95)".

Of particular relevance to the Forestry Sub-Sector in the Policy Statement, is the section which relates to recognition and need for conservation of woodlands and forestry as well as support to reafforestation measures by a number of agencies including Non-Governmental Organizations (NGOs)

in the renewed pursuit for economic growth. The management of forestry resources has always been entrusted to a parastatal or public enterprise - the Forestry Commission. As part of the fiscal measures to reduce the budget deficits it has been made a cornerstone of ESAP that there be progressive reduction of direct and indirect transfers from the Government to public enterprises. This policy requirement will of necessity affect the operations of the Forestry Commission, especially those that have a higher social cost component, as will be shown later.

The National Conservation Strategy (NCS) published in 1987 gave significance to protection, sustainable utilization and development of Zimbabwe's natural resources. The preparations for the UNCED Conference in Rio de Janeiro in 1992 and indeed the post-Rio follow-up on Agenda 21, have been broadly publicized with national activities. The Ministry of Environment and Tourism (MET) [under which the Forestry Commission falls] convened a two-day National Response Conference to The Rio Earth Summit in November 1992 whereby representatives of Government, NGOs, private sector and individuals deliberated the relevance and significance of Agenda 21 in the national context. The initiative was seen as an essential starting point for the development of a National Environmental Action Plan (NEAP). The issues touched on policy, institutional and legislative factors, public awareness and education, human and financial resources, empowerment of specific social groups and environmental research. The linkages between what was identified as the greatest environmental problem - Poverty - to the issues of land degradation, lack of alternative means for survival in rural areas, effect of gender preference for access to resources and to education in some instances, and land tenure systems were highlighted.

The Ministry of Environment and Tourism is presently in the process of preparing district level workshops for the purpose of articulating environmental action plans starting at that level. In the plan, preparation of specific pilot projects will be identified for implementation. It is envisaged that forestry issues and projects, especially woodlands development and protection, will be addressed at these workshops. The participants will come from all sectors of village and district level communities including Government, NGOs, private agencies and individuals. The participatory approach is designed to be the basis of consensus building towards a national plan that will also be responding to specific aspects of Agenda 21 as they affect particular communities.

The Ministry of Environment and Tourism's strategy also involves creating dialogue at national level by setting up a cross-sectional committee from members of various Government, Non-Governmental Organizations and private sector spheres to meet regularly for the sharing of information and also functioning as an advisory group to the action planning process. The Ministry of Environment and Tourism is working very closely with the National Economic Planning Commission (NEPC) who are charged with harmonizing all development projects at national level prior to approval by the Ministry of Finance. In this way the Environmental Action Planning Process will be closely linked with the National Development Plan formulation activity.

In addition to the Plan preparation activities, the Ministry of Environment and Tourism is engaged in a specific series of tasks including: development of environment impact assessment procedures, review of environmental legislation, creation of education, documentation and awareness campaign materials, as well as capacity building in the specific disciplines in environmental management.

*CURRENT STATUS OF THE NATIONAL FORESTRY POLICY*

The Forestry Commission, a parastatal organization under the Ministry of Environment and Tourism, in May 1991 began a process to review the national policy for forests and trees. The initiative was taken in collaboration with the World Bank, the Stockholm Environment Institute as well as the United Kingdom's Overseas Development Administration. There was a conscious opting for a Policy Review rather than the traditional Tropical Forestry Action Plan in order to provide

options and guidelines for overall management of natural resources. Central concerns of Government with respect to the sector stood out to be the focal points for the Policy Review, viz:

- Land use, land tenure and land distribution in the context of sustainable forest and tree management;

- Local management and particularly communal management of national woodland and tree resources;

- The sound economic and environmental management of trees and indigenous woodlands in sustainable farming systems and the protection of biological diversity;

- Public and private institutional framework and legal statutes; and

- The rationalization of the wood processing industry and the supply/demand equation for the commercial sector including issues of markets, prices and trade.

The Policy Review instituted by the Forestry Commission seeks to rationalize approaches to the sector as developed over time and make them responsive to the current socio-economic conditions pertaining in the country and the world at large. The National Forestry Policy Statement is what the Forestry Commission is currently working under. It recognized that the Forestry Commission is the Forestry Authority charged with the custody of the country's indigenous and exotic forests. In this regard, one of its mandate is "to promote the greatest possible knowledge and understanding of forestry and forest industry by the Government and people of Zimbabwe".

As can be seen from the shortlist above, the focal points that were highlighted in the Policy Review go beyond those that can be classified as "forestry-related" due to the inter-twinning issues. The Review has thus sought to seek the opinions of various experts in the subject matter. Studies were commissioned to address the focal issues and these were reviewed first through a technical workshop involving Government and non-Government agencies as well as international experts. The synthesis of the studies, workshop, technical reviews, to date has been a document that is still under discussion. The Forestry Commission is finalizing the findings and as stated above, it has found that possible solutions to forestry and related natural resource management problems lie in the areas whose responsibility falls under other agencies. For this reason the parent ministry, Ministry of Environment and Tourism, will be taking up the issues with the relative ministries, for instance, Ministry of Lands, Agriculture and Water Development (MLAWD) - for land tenure and agro-forestry extension related issues, Ministry of Local Government, Rural and Urban Development (MLGRUD) - for local level institutional involvement in natural resource management, Ministry of Transport and Energy (MTE) - for energy pricing matters, etc.

The Policy Review conducted under the auspices of the Forestry Commission will also form the basis of discussion of the broader environmental management issues to be dealt with under the district workshops to be convened by the Ministry of Environment and Tourism as part of the NEAP formulation process. The cross-sectional representation at district and provincial levels will allow some measure of widespread "consultation" on what will eventually emanate as "policy" at the end of the day.

The final stage of the Policy Review and eventual new policy reformulation is the prerogative of the Cabinet Committee on Development who recommend it for ratification by changing the present Acts or otherwise.

Zimbabwe's forest resources fall into four main categories - (a) woodlands, forests and trees in communal areas used for construction timber and fuelwood for more than 1 million household residents (b) woodlands and trees in Large-Scale Commercial Farm (LSCF) areas covering some 7 million hectares, and contributing as important wildlife habitat and about 17 percent of the country's commercially productive indigenous forests (c) woodlands and forests on state lands and in protected areas comprising approximately 6 million hectares some under the care of the Department of National Parks and Wildlife Management (568,000 hectares) and by The Forestry Commission (439,000 hectares), (d) industrial forest plantations - approximately 110,000 hectares - providing important timber-based products for both domestic and export markets. (See table 1).

*Table 1: Woodland Area in Zimbabwe*

| | | CAs | LSCF Areas | Protected Areas | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Area (ha x $10^3$) | miombo | 671.4 | 1,857.6 | 1,030.5 | 3,565.5 |
| | mopane | 2,264.8 | 3,520.2 | 2,395.4 | 8,180.4 |
| | teak | 159.5 | 206.0 | 981.1 | 1,346.6 |
| | other | 237.0 | 1,501.2 | 1,129.4 | 2,867.6 |
| Total woodland | | 3,332.7 | 7,085.0 | 5,542.4 | 15,960.1 |
| Total land area | | 16,362.2 | 14,725.5 | 6,193.5 | 37,281.2 |
| Woodland (% of total) | | 20.3 | 48.1 | 89.5 | |

Adapted from Coopers & Lybrand

In the conventional GNP calculations, transactions that are carried out in the formal commercial markets are the only ones recorded. Thus the figures appearing in the statistics reflect the above. For instance, it is estimated that the "gross value of processed forest industrial products in Zimbabwe - in the form of sawn timber, panels and paper board exceeds US$40 million per year and forest industries provide employment for around 16,000 people" (World Bank, 1993). This valuation method precludes the benefits that accrue to rural households in the form of fruit, fuelwood, construction wood, wooden utensils, honey and medicinal herbs - to mention but a few. This conventional accounting also reflects lack of consideration of indirect benefits from leaf litter as fertility nutrients and as livestock fodder, soil retention, stream flow regulation and recreation as well as the global benefits of carbon sequestration, and biodiversity performed by woodlands and trees. The overall approach leads to serious under valuation of the country's natural resource base.

The various categories of land distribution shown in Table 2 below have different forms of land tenure which have a bearing on natural resource management. The different categories also have different planning authorities. The LSCF areas are governed by private property rights whilst in the communal areas usufruct rights prevail over use of natural resources. Due to increase in population pressure in the communal areas, the traditional sustainable extraction or use rates have come under stress leading to "over-exploitation" of such natural resources as fuelwood and grazing. Communal areas contain only 21 percent of total woodland, but 44 percent of total rural land area, and over 77 percent of the rural population whilst in contrast LSCF support 44 percent of the woodland on 39 percent of the land with only 22 percent of the rural population. Protected areas contain 35 percent of the woodland on only 17 percent of the land, with practically no people at all. It

follows, therefore, that the demand for addressing land tenure in the CAs is one of the greatest challenges to ensuring greater or sustainable resource management.

*Table 2: Land distribution by sub-sector and natural region 1989 (in '000 hectares)*

| Region | CA | RA | Large-Scale Commercial Farms | National Parks | Forest Areas | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 135 | 14 | 416 | 50 | 90 | 705 |
| II | 1,270 | 670 | 3,890 | 25 | 2 | 5,857 |
| III | 2,820 | 902 | 2,878 | 545 | 145 | 7,290 |
| IV | 7,340 | 1,048 | 3,252 | 2,460 | 670 | 14,770 |
| V | 4,790 | 456 | 3,314 | 1,820 | 70 | 10,450 |
| Total | 16,355 | 3,090 | 13,750 | 4,900 | 977 | 39,072 |

Source: Scoones and Matose, 1992

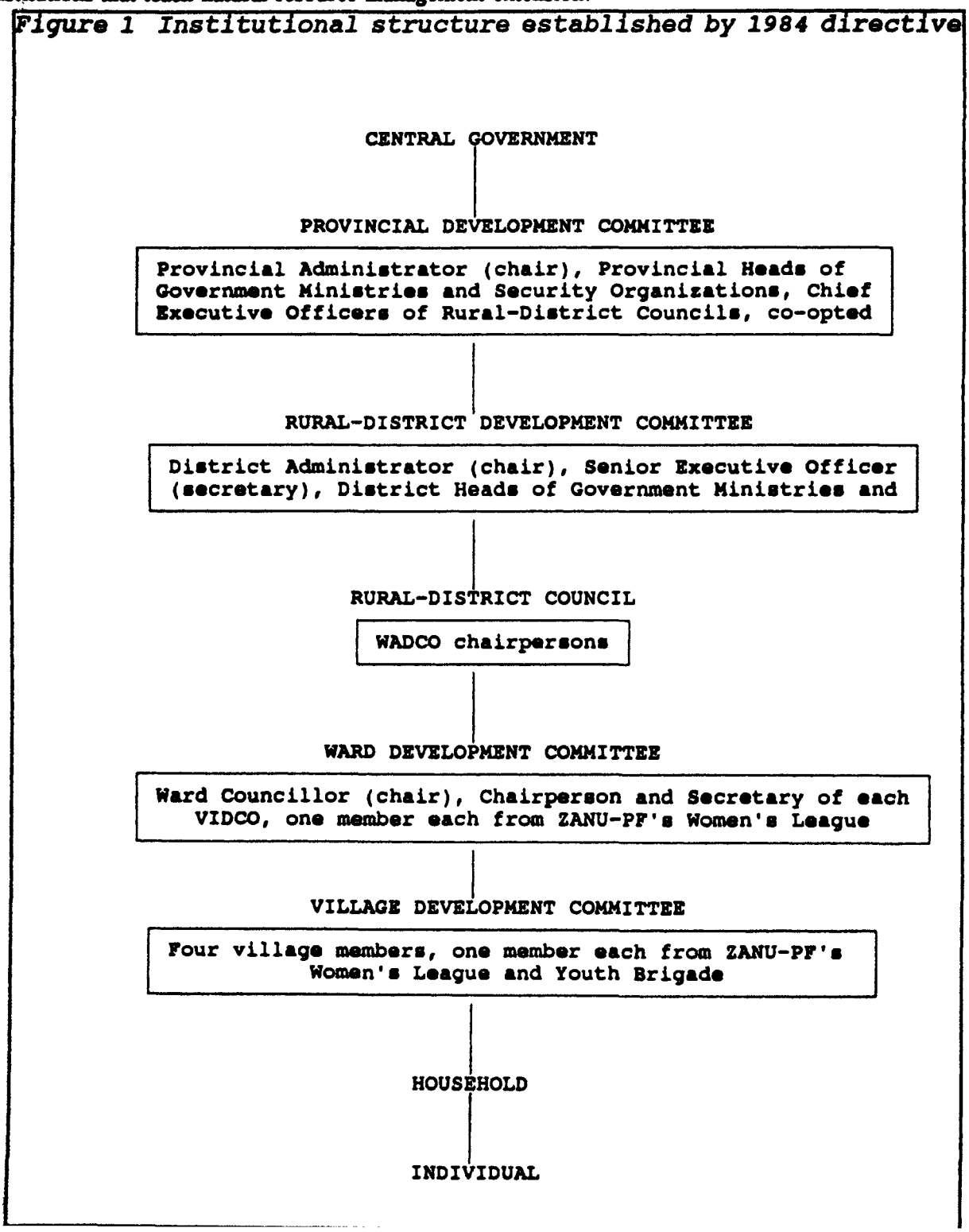
Post-independent Zimbabwe in 1985 instituted a new form of decentralized planning for development programmes. The lowest rank at grassroot was to be a Village Development Committee (VIDCO) followed by a Ward Development Committee comprising up to six VIDCOs, then a District Development Committee (DDC) which, in turn, reported to a Provincial Development Committee (PDC) at provincial level. These structures were set in motion to encourage a sort of "bottom-up" approach to development issues. These administrative structures have sometimes been running parallel to political party structures, traditional leadership lineages, spiritual leaders, etc. and at times these lines of "authority" cris-cross. Although this ideal situation is supposed to be participatory, the reality is that District Councils and other Government agencies at this level (district) still wield and determine land use plans with little local consultation. The new structures still lack legislative backing to be effective. Legislation over natural resources management gives control at district level to technical or regulatory departments. Both the Forestry Commission and the Department of Natural Resources have regulatory and extension roles which are sometimes conflicting. For instance, the Forestry Commission must enforce the provisions of the outdated Communal Lands Forest Produce Act which is supposed to control tree cutting on one hand, whilst on the other, it has to encourage farmers to plant trees (see Fig 1).

There is lack of documented experience about the productivity of indigenous woodlands and what silvicultural practices would ensure sustainable management of the woodlands.

Limited evidence has been found in "environmentally besieged communities" who have active woodland management usually in conjunction with the same type of grazing management with commitment and encouragement of local leaders. In certain instances illegal annexation of woodlands by individual families on the CAs has been reported, as ways of ensuring future household access to woodland products. The scattered nature of the various practices at woodland management points out to a great need for systematic data collection and research into this area. It is also clear that woodland management is an integral part of the existing communal agricultural system. In this regard the research has to take account of this integrated nature of the system. The challenges posed by the outcomes of the research will have to be faced by all extension agents working at this level - be they forestry extension agents or agricultural and other natural resource extension agents. Furthermore, specific research into the dynamics and productivity of these woodlands is urgently needed coupled

with a programme of experimental research designed to develop management strategies. A more participatory and flexible approach to both research and extension, which require more emphasis on the role of local planning and institutional development will be advantageous to the situation as it is. This will call for a reorientation of existing extension staff toward a broader technical orientation, and to introduce and strengthen facilitation skills. These skills should also be increasingly emphasized in the extension curriculum of the Zimbabwe Forestry College as well as other tertiary training institutions that teach natural resource management extension.

*Figure 1 Institutional structure established by 1984 directive*



Zimbabwe has a well-developed forest industry sector with both processing and manufacturing capacity in nearly all the main product areas. The main issues that confront this sub-sector include the impact of trade liberalization on its competitive position both in the domestic and external markets; the adequacy of industrial plantation resource to meet future needs; the impact of the increasingly concentrated structure of industry ownership on the Government's objective of expanded participation by small and medium sized enterprises; and the implications of Government's public enterprise reforms for the Forestry Commission, which currently enjoys the first position of round wood producer and second largest process.

Sawn timber takes up to 70 percent of all industrial wood used in the country. The demand for sawn log sized wood is estimated to grow at between 2.5-3.5 percent annually over the next 20 years, whilst demand for small sized wood is estimated to grow faster with wood based panel consumption growing nearly 5.8 percent annually, and paper and board consumption increasing by around 5.2 percent annually. The current demand is met from a plantation resource comprising of 71,000 hectares of pine grown predominantly on saw log rotations, 16,000 hectares of eucalyptus grown for poles and small wood, and 13,000 hectares wattle grown for the tanning extract from its bark. The announced plans for additional planting over the next 5 to 6 years of land already set aside for industrial forestry would raise the area of pine plantations from 71,000 to approximately 85,000 hectares, and the area under eucalyptus from 16,000 to 29,000. At projected levels of management and domestic demand for the next 10-20 years the area allocated to industrial forestry would not need to be increased in the foreseeable future.

At current costs and prices, the representative pine plantation are estimated to generate an internal rate of return of 5 to 7.5 percent and eucalyptus 9-10 percent compared to 10-12 percent for pines and 10-15 percent for eucalyptus in other countries. It is anticipated that returns will rise as demand grows for small wood which presently has to be left as waste.

*POLICIES OUTSIDE THE FOREST SECTOR*

Land and its distribution was identified as a focal issue affecting the development of forestry and woodland management. The administration of land matters in Zimbabwe fall under various ministries viz: the Ministry of Lands, Agriculture and Water Development has the responsibility of technical demarcation and designation of various land uses, the Ministry of Local Government, Rural and Urban Development for local level administration through the institutions of Rural District Councils, Village Development Committees, etc. The acquisition of land for resettlement of landless peasants, for instance, is the responsibility of the Ministry of Lands, Agriculture and Water Development, whilst the actual settler emplacement and administration of the settlement schemes falls under the Department of Rural Development in the Ministry of Local Government, Rural and Urban Development. Thus effectively, the mechanics of land acquisition have to be tackled within the policy framework available to the Ministry of Lands, Agriculture and Water Development. It is recognized that the redistribution of land for various purposes including forestry in order to alleviate the problems of the CAs and to improve the efficiency of the use of some of the under utilized commercial farm lands will depend on policies designed by MLAWD.

The options will include valuation of land, for taxation purposes, review of existing farming block models with the aim of enhancing efficiency (intensification, security of tenure, supporting services) and encouraging sub-divisions based on new agricultural technologies to ensure economic viabilities. In the wake of the land reform programme, it is inevitable that some additional woodland and plantation forestry currently under LSCF areas will be converted to agriculture. An urgent policy question is needed for better information on the geographic distribution of species, composition and potential yield from LSCF woodlands, in order to identify areas containing unique tree/plant or wildlife resources, and to ensure that in the process of converting some woodlands to agriculture,

riverine strips of forest are maintained as dry weather grazing reserves and buffers to minimize downstream sedimentation. It is Government's intention to transfer approximately 6.5 million hectares currently under commercial farming to the resettlement programme and as such the implications for woodland resources management are of paramount importance in the planning exercises.

MLAWD, through its Department of Research and Specialist Services has the mandate to carry out research into agro-forestry practices especially as they relate to fodder for livestock and conservation of land from erosion, etc. Both the Forestry Commission, Agricultural Technical and Extension Services (Agritex) and the Department of Natural Resources embarked on agro-forestry practices about 5 years ago. Common species that have been encouraged have been Leucaena spp - on contour ridges and arable fields; Acacia albida, Australian (thornless) Acacia on the edge of the field, etc. The greatest uptake has been of fruit trees where villages cited the need for shade and fruit as being greater incentives than other "presumed" benefits of tree growing. Research into propagation of indigenous trees is still at its infancy but more agencies are now taking up the challenge including the Forestry Commission, Department of Biological Sciences at the University of Zimbabwe, NGOs like ENDA-Zimbabwe and the Organization of Rural Associations for Progress (ORAP). Problems with termites and marauding goats have been cited as causes of limited success of agro-forestry introduction in CAs. But perhaps the greatest disincentive has been that economic returns are not transparently realizable in a short time, unlike in fruit trees that have enjoyed greater success.

The depletion of forests and woodlands has been cited above as one cause of land degradation as the openness of the land makes it susceptible to sheet erosion and wind erosion. The woodlands have also been extensively used as grazing land and is specially in the drier natural agro-ecological regions their contribution to browse for livestock and wildlife alike has been considerable. However, the increasing population of both game and livestock numbers in an ever diminishing grazing space has lead to, over depletion of both grass species by the trampling hoof action to the point of extinction, hence the importance of silvipastoral research and extension.

Early controls of livestock numbers, involving coercive destocking in the communal areas as was the case with land conservation measures, were resisted. As they were seen as symbols of domination they collapsed, and unfortunately, left the legacy of "conservation as a bad and unpopular" phenomena. Community managed grazing schemes have been introduced in a number of areas with limited success (Cousins, 1989) by Agritex and NGOs like Lutheran World Federation. In this respect the DR&SS works closely with the Forestry Commission as well as that of Agritex who have to promote the practices in their extension functions, such as woody biomass intercropping with agricultural crops, silvipastoralism and erosion control.

The Ministry of Local Government, Rural and Urban Development is still reviewing new challenges to the management of natural resources. A number of initiatives at the local level have still to be formalized at the national level. For instance, a programme initiative from the Department of National Parks and Wildlife Management termed the Communal Area Management Programme for Indigenous Resources (CAMPFIRE) is being implemented in various districts through existing structures of the District Councils and the new District Development Committees (DDC). The programme which encompasses sustainable exploitation of all natural resources currently led by wildlife exploitation is a noble means of devolving the responsibility as well as the economic benefits for natural resource use to the village level. At present, considerable progress has been made towards granting District Councils "Appropriate Authority" status which is an enabling statutory instrument that empowers them to collect revenue from natural resource exploitation (through safari operations for wildlife and timber exploitation etc.) in the district confines and also distribute the benefits directly to the communities resident therein. Such devolution of management responsibility still needs to be

done to the village level through empowering VIDCOs and WADCOs with adequate legal instruments to give them more say and muscle at this level.

District Councils - which having been operating in the communal areas are in the process of merging with Rural Councils which have been operating in LSCF areas - to become newly amalgamated Rural-District Council units. This merger, ratified by a new Act - was promulgated to focus attention on a unified system of administration in rural areas.

The challenges that face the units will be how to balance resource use, ensure sustainable development, maintenance of infrastructure like roads, clinics, buildings, schools, etc., and at the same time collect revenues from the residents without inflicting further undue financial hardships on the poorest segment of the population. As the district level planning authority these units will have to deal with devolving power to the lower village level institutions, i.e. VIDCOs and demarcate managerial control for their environmental resources.

## Deforestation and Energy Policies

Zimbabwe's woodland - mostly savanna, with dominance of Brachystegia and Jubelnardia species in the Highveld, and Colospermum (mopane) sp, Acacia, Terminalia spp in the drier Middle and Lowveld, is estimated to be denuded at the rate of 1.5 percent per annum. (Forestry Commission). The worst affected areas are the Communal Areas where it is reported that over 50 percent decline in vegetative cover was witnessed between 1963 and 1978 to the extent that by 1980 some 20 percent of the Communal Areas were experiencing wood shortages.

Wood is used for buildings, farm fences, medicines, crafts and most importantly as a source of fuel and energy. About 80 percent of household energy demands in both rural and urban areas are met through fuelwood. However, by far the greatest cause of deforestation is land clearing for agricultural expansion at an estimated 60,000 hectares per annum in response to population increase and the decrease in soil fertility in old arables alluded to previously in this paper. Commercial areas have been cutting trees for both arable expansion and fuelwood for flue-cured tobacco.

Fuelwood consumption alone accounts for approximately six million cubic metres of wood per annum. The localized scarcity in the various areas of the country affect some 2.5 million people's livelihoods and has of necessity increased the burden of women's labour in particular as they have to fetch fuelwood further and further from home. Some of the "fuelwood deficit" areas are now using cow dung and crop residue for food preparation. This has the potential of disrupting local ecosystems since the soil is deprived enrichment. The rapid commodification of this resource also has imposed considerable financial burden on the urban poor. For instance, it is estimated that between 1984-5 Gweru City in the Midlands had a 300 percent price hike on fuelwood as compared to only 100 percent increase in the price of electricity and paraffin which are the alternative energy sources.

*Table 3: National Fuelwood Supply and Demand*

| | 1982 | 1987 | 1992 | 1997 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|
| | million tonnes | | | | |
| Demand | 8.33 | 9.47 | 10.63 | 12.14 | 13.69 |
| Yields | 7.13 | 6.81 | 5.63 | 4.92 | 4.67 |
| Depletion | 1.20 | 2.66 | 3.77 | 1.57 | 3.01 |
| Shortfall | - | - | 1.22 | 5.65 | 6.35 |
| Total Stocks | 666.29 | 654.49 | 633.32 | 603.19 | 605.87 |

Source: Beijer Institute 1985

The relationship between prices and development of alternate fuels has a bearing on fuelwood usage, in particular in Zimbabwe's peri-urban settings. Energy policies are mainly the responsibility of the Ministry of Transport and Energy. As such research into both hydro and petroleum based energy issues, coal stoves, ethanol development, potential and use of renewable energy resources, biogas digester, etc., are the purvue of this Ministry, particularly through the Department of Energy Resources and Development (DOERD). The DOERD has been involved in the promotion of coal and coal stoves and discouraging the use of liquid fuels particularly kerosene, in the rural areas. It has also been involved in the promotion of biogas digesters in the Communal Areas at the rate of 3 plants a year. It however lacks an extension service to carry out those important functions in the rural areas. The promotion of solar power as an alternate fuel has been hampered by the prohibitive initial cost of the solar panels. The World Bank funded Global Environment Facility (GEF) has a component of sponsoring solar power importation so as to lower the initial installation costs. It is still too early to assess its impact.

*Table 4: Total Wood Stocks and Supplies By Land Tenure Category*

| Land Type | Stocks | Supplies |
|---|---|---|
| | million tonnes | |
| Commercial Area Exotic Forest | 0.09 | 0.07 |
| Commercial Area Indigenous Forest | 251.69 | 5.68 |
| Resettlement Area Indigenous Forest/Grazing | 10.87 | 0.27 |
| Communal Area Exotic Forest | 0.19 | 0.02 |
| Communal Area Indigenous Forest/Grazing | 103.81 | 2.04 |
| Parks and Reserves | 269.40 | 0.24 |
| Demarcated Exotic Forest | 28.75 | 0.65 |
| Demarcated Indigenous Forest | 0.70 | 0.00 |
| | 665.50 | 8.96 |

Source: Beijer Institute 1985

There is danger that the current emphasis of ESAP on exports and production could conceivably contribute to widening the gap between commercial and communal area farming. The lopsided emphasis means that a comprehensive strategy for CA development has not been drawn up thus running the risk of over exploitation and ecological damage to woodlands of the communal and resettlement areas being increased. Past experience in the CA has shown that growth has been achieved by expansion of the area under maize and cotton which products can easily be marketed both domestically and abroad. But due to the limitations of the agro-ecological regions in which most CAs are located the prospects are less favourable. On the other hand LSCFs have responded quickly to improved export incentives created by devaluation of the Zimbabwe dollar, and improved access to imported machinery and inputs by expanding production particularly of unregulated commodities such as tobacco, horticulture and wildlife. The switch to lucrative export oriented enterprises has an impact on domestic food security as was demonstrated in the recent drought of 1991/92 where massive food imports had to be resorted to. The reduction of Grain Marketing Board depots, especially the ones that had been located in the remote outlying areas, as an ESAP measure to reduce parastatal deficits has increased the marketing problems of those villagers and worsened the lot of those people.

As part of the review of all Public Enterprises in the Economic Reform Programme the Forestry Commission is undergoing reorganization. There is a possibility of the plantation and processing activities being organized on a fully commercial basis either within the Commission, or being wholly or partially privatized. Whatever its institutional framework the financing of the Forestry Commission's plantations needs to be further revised to reflect the real costs involved. Currently accounting practices ignore the cost of land, make no provisions for tax as the Commission is exempt, and value capital employed at subsidized simple interest rates. Perhaps the issue of title or long leases to the land the Forestry Commission employs for plantations would facilitate other measures to put the enterprise on a sounder financial basis, such as joint ventures. Diversification of its use of land to include other activities which increase cash flow as is the case with its competitors in the private sector, could be another measure to improve its access to capital which could be used in plantation development. The regulatory functions of the Forestry Commission can conflict with its commercial functions and the two need to be more clearly separated in the reorganization. There is also a case for making a clearer institutional split between the service and commercial functions.

*Table 5: Government of Zimbabwe Budgetary Allocation to Forestry 1991-92 (Z$'000)*

| Category | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|
| Industrial Plantations | 7,000 | 10,000 | 12,000 |
| Rural Afforestation | 4,400 | 4,300 | 4,000 |
| Total | 11,400 | 14,300 | 16,000 |

Source: Forestry Commission

Although the dialogue is ongoing about restructuring of the Forestry Commission it is clear that the present disproportionate allocations of funding to "commercial" forestry compared to funding of indigenous woodlands management, agro-forestry, forestry extension, training and research, needs to be addressed. There will be a need to significantly increase resource allocations for these latter activities in the immediate future.

At present, inter-ministerial policy coordination is very weak in particular at national level. Provincial and district level Development Committees have achieved some measure of coordinative functions whereby all ministries, non-government agencies, etc., working in the area report and share concerns about development progress and problems at monthly intervals. At national level the only agencies which have a better overall or "birds' eye" view of the inter-sectoral issues are the National Economic Planning Commission (NEPC) and perhaps the Ministry of Finance. The former is still grappling with its new mandate of coordinating and harmonizing development planning at the national level. It is heartening that the NEPC is being closely involved in the efforts of Ministry of Environment and Tourism to develop a broad-based consensual National Environmental Action Plan. The meetings on the UNCED and post-UNCED process have been attended by fairly senior representatives from most of the sector ministries and it is hoped that this level of involvement will ensure adherence by the respective agencies to the agreed programme of action in due course.

There are still problems in the institutional arena where the turf is not clearly demarcated. For instance in the research field issues of livestock grazing are supposed to be the responsibility of the Department of Research and Specialist Services in Ministry of Lands, Agriculture and Water Development, but woodland management issues are in the Forestry Commission domain. The cross-cutting inter-linkages are not well articulated. There are also (still) overlaps on the ground with the Department of Natural Resources which also has an extension and conservation watchdog. But perhaps the perpetual challenge to the Forestry Commission is the reconciliation of the three roles in its mandate viz: regulatory function; a public service function; and a commercial function.

*FORESTRY POLICY RESPONSES TO KEY DEVELOPMENT ISSUES*

On the eve of Zimbabwe's independence in 1979 a Rural Afforestation Study was commissioned to come up with proposals to address timber shortages in communal areas by creating additional fuelwood resources. The results of this study were broadened to form the basis of the Rural Afforestation Programme (RAP I) co-funded by the World Bank and Government of Zimbabwe. The programme implemented by the Forestry Commission (breeding seedlings, mainly eucalyptus, research and technical expertise) and the Department of the Natural Resources (extension) had as its main thrust the development of eucalyptus woodlots for fuelwood and pole production at the village. It ran from 1983 to 1991 at a cost of approximately US$10.6 million.

The Project Completion Report in 1991 assessed the performance of RAP as fairly successful from both Government and the World Bank's view points. It also pointed out several constraints in its conclusions - the main ones being:-

- earlier assessments of fuelwood deficits were based on a false analysis of fuelwood supply and demand, (poor database).

- poor understanding of the potential substitution of fuelwood by other fuels and people's responses to emerging fuelwood shortages.

- poor understanding of the dynamics of deforestation process.

- under-valuation of the wide range of products available from indigenous woodlands and their role in protection of soil and water resources.

- failure to integrate forestry planning in the communal areas with agricultural development, particularly livestock management, strategy.

Thus a follow-up on the project termed RAP II took the recommendations of the Project Completion Report from RAP I - which essentially were to move the rural afforestation strategy towards greater management, utilization and conservation of the remaining indigenous woodlands and to accelerate support for agro-forestry in areas where natural woodlands have been over-exploited. RAP II has strong emphasis on decentralization of nursery development for seedlings production to local schools and village level so as to involve people from the start. The nurseries now include attempts at propagating indigenous seedlings as well as fruit trees and other agro-forestry species like leucaena spp. This has been coupled by better training of village level workers/villagers and better extension.

Due to the fact that the pressures on the woodland and forests were found to be location specific the Forestry Commission has tried to come up with responses that address local conditions and problems as far as possible. It has also tried to balance the ecological and developmental needs of forest biodiversity. Hence it has adopted new directions at "resource sharing" with neighbouring communities on such activities as grazing, timber harvesting, wildlife management in order to foster a spirit of resolving some of the conflicts that it has been experiencing from its land-hungry Communal Area neighbours.

As a recognition of the over-exploitation of the indigenous hardwood timbers, the Forestry Commission instituted a ban on exports of round or sawn forms of this timber. At the same time the expansion of plantation timber mentioned above was also designed to lessen the pressure on the indigenous forest and woodland in the provision of raw materials for industry.

In the 1980s there was a movement in research from pure commercial to social forestry issues including introduction of studies in indigenous woodland and agro-forestry management. The opening of the Zimbabwe Forestry College in 1984 in Mutare assisted in the provision of manpower with this new orientation.

Although under the Communal Forest Products Act the Forestry Commission is still the authority for the control of forest resources it has devolved this to the District Councils. It provides expertise and supervises exploitation of indigenous timber by contracted private companies and lets the District Council retain the royalties from the proceeds. (Ideally it would still like to work out a system of receiving some share of the revenue so as to cover the costs of its decentralized responsibilities).

In recognition of the need to attain economic viability the Forestry Commission initiated proposals for reorganization and the amendment of the Forestry Act in 1988/89. Its proposals included a request to Government to convert the loans on-lent to it, to equity. At the time, the Ministry of Finance had not worked out the policy change that is now official since the promulgation of ESAP. The amendment of the Forestry Act to facilitate commercialization of the Forestry Commission is currently under review. Meanwhile the Forestry Commission has improved its financial viability by increased commercialization through opening of retail outlets, greater manufacturing, fruit and honey production, big game hunting as well as photographic safaris.

In so far as addressing the issues brought up in UNCED's Agenda 21 Chapter XI the following summary indicates the areas and issues given priority in Forestry Commission's current and future strategies.

- Management of woodlands and gazetted forests:
  - * plantations relieving pressure on Communal Areas;
  - * utilization of biodiversity through eco-tourism, training of trainers, farmers and professionals.

- Research, publishing and dissemination of results to increase awareness.

- Rationalization of its structures.

- Regional collaboration as in the case of seed banks made available to other regional organizations such as SADC and through training offered at the Forestry Industries Training Centre at Zimbabwe Forestry College.

- Afforestation programmes being implemented in the Communal and Resettlement Areas.

- Facilitation of local participation and control enhanced through decentralization of Forestry Commission operatives. Field officers based at district level help in setting up satellite nurseries at the village level to be run by local individuals and groups.

*FORESTRY POLICY IMPLEMENTATION AND IMPACTS*

The re-focus on communal areas in the 1980s paid off dividends in terms of increased awareness of trees, demonstrating value of trees and forest-based products. Employment opportunities from tree-based industries, both in the formal and informal sector, have been increased. For instance it is estimated that forest-based small-scale industries, especially crafts, basket making, carpentry including implements like yokes constitute up to 24 percent of income-generating projects in the rural areas. A number of those with entrepreneurial skills have taken up opportunities even from the newly established woodlots where there are markets to sell poles for construction etc., whilst the woodlands biodiversity offers traditional medicines and honey to mention but a few of the benefits.

Specific targets were achieved in such activities as RAP I alluded to above including the setting up of 79 new and 7 rehabilitated nurseries at district level, and plantation of over 2,375 hectares of woodlots in the CAs and 523 hectares of urban woodlots. The lessons from the implementation, including planning of RAP I were worthwhile experiences for future programme planning and implementation. The State Forestry Division that was charged with the implementation of this programme was staffed with enthusiastic and dedicated professionals who performed their duties well.

The implementation of resource sharing models has reduced the levels of indiscriminate resource destruction and conflicts that bedeviled communal areas and estate relations. The Forestry Commission's technical expertise has also been made more accessible to its neighbours through implementation of this model.

In terms of research, there has been increased knowledge on the role of indigenous woodland species, and greater availability of indigenous seedlings as well as greater appreciation of indigenous woodlands as providers of livelihoods to communities. The genetically improved seed materials developed for the commercial exotic varieties have led to higher productivity on yields per hectare. The broadening of research from commercial varieties to include agro-forestry and social forestry issues has to be seen as an achievement.

In commercial forestry the operations of the Forestry Commission have made a positive contribution to the industry by introduction of some competition and reduction of the monopoly of transnational corporations. Its share of the market is estimated at 35 percent.

*Table 6: Plantations by Species and Ownership 1990 (hectare)*

| | State | Private | Total |
|---|---|---|---|
| Pine | 32,182 | 38,956 | 71,138 |
| Eucalyptus | 3,971 | 12,103 | 16,074 |
| Wattle | 867 | 12,196 | 13,063 |
| Other | 3,110 | 1,205 | 4,315 |
| Total | 40,130 | 64,460 | 104,590 |

Source: Forestry Commission Survey 1989/90

The Forestry Commission was able to achieve greater profitability levels and by so doing lessened dependency on state funding. It has expanded the commercial activities by increasing retail outlets and diversifying the product lines, and contributed to national self-reliance in timber and timber-based products.

*Table 7: Profit Trends in (Z$ million)*

| Year | Turnover | Profit |
|---|---|---|
| 1988 | 17.3 | 2.3 |
| 1989 | 24.1 | 4.2 |
| 1990 | 26.2 | 3.4 |
| 1991 | 42.2 | 13.4 |
| 1992 | 55.4 | 18.6 |

Source: Forestry Commission 1993

The export of plantation timber has to be appreciated due to its being a renewable resource and thus saves on the depletion of the indigenous forests. The indigenous timber now contributes only 3 percent of commercial industrial production.

The Forestry Commission has also contributed towards rural development efforts by constructing infrastructure in remote areas thereby creating opportunities for business. In this area, it has given contracts for timber transportation and extraction to small business operators in order to generate local employment. It is currently uneconomic for small-scale entrepreneurs to enter into other forestry related activities like saw-milling as they do not have direct access to timber plantations.

In terms of policy instruments used in implementation there is the ongoing dialogue with Central Government on how to finance forestry development. As stated above the Forestry Commission as a public enterprise under the Ministry of Environment and Tourism would like to reconcile its roles as a commercial enterprise as well as a regulatory functionary. For this to be

effected the Forestry Act has to be amended, in fact, efforts to do so are underway. The duplication of legislation as in the Communal Forestry Produce Act and the Forest Act still have to be rectified by unifying the provisions of the two Acts. ESAP has also accelerated the need to resolve the commercialization of certain activities of the Forestry Commission including conversions of Government loans to equity capital etc. These discussions are ongoing.

Further moves to empower local communities in the management of their natural resources will be dealt with under the National Conservation Strategy - cum - Environmental Action Plan and dissemination workshops to be held at district level. The workshops offer opportunities to resolve long-standing resource - use conflicts and they can be viewed as a source or stimulus for policy change. The discussions with communities on resource sharing are such examples where the state interest and those of the local communities are clarified and hence solutions mutually beneficial arrived at. The workshops will also involve other institutions both Government and on-government - all putting their points of view.

Legislation on grading of industrial timber is soon to be introduced. This law will make it compulsory for all timber producers to grade and stamp timber prior to sale. The move will protect end users of timber.

*CONCLUSIONS*

From the foregoing analysis it would appear that considerable gains have been made in forest policy formulation and implementation. The salient positive issues reviewed were:

- commercial forestry has been fairly successful at ensuring continuous supply of timber for the industry at profitable levels.

- the availability of plantation timber has lessened the pressure on indigenous hardwoods that are fast diminishing. The ban on the export of indigenous timber in the round or sawn form has also encouraged reasonable exploitation of existing stocks.

- commendable research has been continued in commercial forest division, mostly exotic species. The expansion of research into study of indigenous tree species and the whole area of indigenous woodland management is a positive development.

There have been noticeable challenges that still have to be addressed in order to complement the achievements in the preceding section. These include a number of policy issues that lie outside the forestry sector per se, viz:

- land tenure issues as they affect communal area residents and levels of on-farm investment in trees as well as investment in the communal woodland - still need to be articulated by the relevant authorities. Similarly, title to the land that the Forestry Commission is currently growing its exotic plantations is still vested in the state and presently the land (asset) cannot be used as collateral for financing the capitalization programmes of the Forestry Commission;

- the nature of land reform that is planned for the future has a direct bearing on the levels of woodland to be cleared and conserved;

- greater benefits to local woodland management in the communal areas can be derived through empowering the village level institutions like VIDCOs, through enabling legislation to give them greater control over their natural resources. The practice as seen in CAMPFIRE

programme of devolving "Appropriate Authority" status to the District Councils still need to be devolved to the VIDCO level which is closest to the resources being exploited; and

- undertaking woodland management research and dealing with peasant communities will require retraining of staff and new staff reoriented in the new extension methods. Building this new capacity to undertake the work will be a challenge for the trainers and all field operatives alike.

The major lessons that have emanated from past experience are:

- the need for accurate data collection about peasant level usage of woodlands, trees. This information needs to be systematically collected, analyzed;

- the dynamics of indigenous woodland growth and roles in the local community as well as the world at large still need to be addressed; and

- there has to be an overturn of the conventional national accounting methods which currently place the country's forest resources contribution at about 3 percent of GDP - as this clearly negates the many indirect ways in which indigenous woodlands and trees contribute to the improvement of food security, to meeting rural subsistence needs (where over 70 percent of the population level) to the generation of rural income, to agricultural productivity and to protection of the environment.

Forest policy in Zimbabwe is very broad and is a combination of objectives, plans, legislation and programmes. Forest policy has been undergoing a major transformation particularly in trying to shift the emphasis away from trees (as in the past) to people. Historically, forest policy and consequently forestry development was not designed to benefit people but rather the environment. This thinking was and still is evident in the legislation and past programmes.

The challenge facing Government today is to strike a balance between ecological and developmental management of forest biodiversity. Efforts in this direction are reflected primarily through plans and programmes and less in legislation. Additionally the structure and management of the Forestry Commission has changed in an effort to respond to the future divergent needs of forestry development which is people focused.

Within commercial forestry, the Government was previously content with a benign presence in the sector. This has changed drastically. The Government through its state enterprise, the Forestry Commission, has become an aggressive actor. Its presence in the market has resulted in greater competition and facilitation of new forms of investment and collaboration between the private and public sector.

Legislation, as a mechanism for influencing forest policy in Zimbabwe, is rather conservative, bureaucratic and slow. For this reason forest policy appears to be driven by programmes, plans, etc., and at most it is the result of interpretation from various non-forestry legislation. Some forest policy is implicit with respect to written and unwritten declarations.

Current forest policy in Zimbabwe is clearly related to its objectives relating to research, extension, training, forest industries, environmental management, role of forestry sector in the country's economy, and management of dermacated forests. However, while forest policy might be correlated to its principles and objectives, conflicts with national development policy exist. Government has adopted the noble objective of growth with equity which is proving difficult to achieve. Growth may be achieved but not necessarily with equity. Generally, "growth" in

developing countries is achieved at the expense of the environment and in particular, woodland resources.

ESAP is an economic programme without an environmental dimension. The short term economic hardships being experienced by rural and urban poor are placing excessive pressure on the natural resource base. The woodlands are being cleared to provide crop-land, fuelwood, construction and fodder. The wood and other forest products are being unsustainably harvested and marketed to generate much needed income. The impact of macro-economic policy on the forests and environment are not being taken into consideration. This is also due to a lack of an environmental accounting culture within Government and consequently an under valuation of natural resources and the labour used in their exploitation.

As shown above, the forest principles and objectives are clearly stated. Cabinet has endorsed the nation's forest policy. The implementation of the forest policy is mostly hindered by institutional arrangements, legislative and sectoral conflicts and the dilemma between developmental and ecological objectives. It is the political aspects of forest policy that are the most difficult to resolve.

Assistance has already been sought to study the legislative conflicts. This exercise needs to be concluded. A forest policy review exercise has already been undertaken and is in the process of being finalized.

The sectoral issues need to be addressed through the NEAP process which is being led by the Ministry of Environment and Tourism. It is probably in the preparation of the NEAP that external assistance might be provided.

The forest sector is generally well managed but needs strengthening in the field of economics and policy research. Economics expertise is to be provided through training while a special forest policy research unit has been established within the Forest Commission and jointly funded by the Ford Foundation and International Development Research Centre (IDRC) of Canada.

*CURRENCY EQUIVALENTS*

(Zim $/US$)

| | |
|---|---|
| 1980 | 0.643 |
| 1985 | 1.612 |
| 1986 | 1.665 |
| 1987 | 1.661 |
| 1988 | 1.802 |
| 1989 | 2.113 |
| 1990 | 2.45 |
| 1991 | 3.48 |
| 1992 | 5.08 |
| 1993 | 6.5* |

*Exchange rate current as of August 31, 1993

*ACRONYMS*

| | |
|---|---|
| AGRITEX | Department of Agricultural, Technical and Extension Services |
| CA | Communal Area |
| CAMPFIRE | Communal Area Management Programme for Indigenous Resources |
| CSO | Central Statistical Office |
| DC | District Council |
| DDC | District Development Committee |
| DNPWM | Department of National Parks and Wildlife Management |
| DNR | Department of National Resources |
| ESAP | Economic Structural Adjustment Programme |
| FAO | Food and Agriculture Organization |
| FC | Forestry Commission |
| GDP | Gross Domestic Product |
| GEF | Global Environment Facility |
| GOZ | Government of Zimbabwe |
| ICA | Intensive Conservation Area |
| ICRAF | International Centre for Research in Agroforestry |
| IRR | Internal Rate of Return |
| LSCF | Large-Scale Commercial Farming Sector |
| MET | Ministry of Environment & Tourism |
| MLAWD | Ministry of Lands, Agriculture & Water Development |
| MLGRUD | Ministry of Local Government, Rural & Urban Development |
| MTE | Ministry of Transport & Energy |
| NEAP | National Environment Action Plan |
| NEPC | National Economic Planning Commission |
| NGO | Non-Governmental Organization |
| NR(s) | Natural Regions(s) |
| NRB | Natural Resources Board |
| ODA | Overseas Development Administration |
| OGIL | Open General Import Licence |
| PDC | Provincial Development Council |
| RDC | Rural Development Council |
| RAP | Rural Afforestation Programme |
| SADC | Southern Africa Development Community |
| SEDCO | Small Enterprises Development Corporation |
| SIDA | Swedish International Development Agency |
| UNCED | United Nations Commission on Environment & Development |
| UZ | University of Zimbabwe |
| VIDCO | Village Development Committee |
| WADCO | Ward Development Committee |

**FAO TECHNICAL PAPERS**

FAO FORESTRY PAPERS

| | |
|---|---|
| 1 | Forest utilization contracts on public land, 1977 (E F S) |
| 2 | Planning forest roads and harvesting systems, 1977 (E F S) |
| 3 | World list of forestry schools, 1977 (E/F/S) |
| 3 Rev.1 | World list of forestry schools, 1981 (E/F/S) |
| 3 Rev.2 | World list of forestry schools, 1986 (E/F/S) |
| 4/1 | World pulp and paper demand, supply and trade 1– Vol 1, 1977 (E F S) |
| 4/2 | World pulp and paper demand, supply and trade – Vol. 2, 1977 (E F S) |
| 5 | The marketing of tropical wood in South America, 1976 (E S) |
| 6 | National parks planning, 1976 (E F S**) |
| 7 | Forestry for local community development, 1978 (Ar E F S) |
| 8 | Establishment techniques for forest plantations, 1978 (Ar C E* F S) |
| 9 | Wood chips – production, handling, transport, 1976 (C E S) |
| 10/1 | Assessment of logging costs from forest inventories in the tropics – 1 Principles and methodology, 1978 (E F S) |
| 10/2 | Assessment of logging costs from forest inventories in the tropics – 2 Data collection and calculations, 1978 (E F S) |
| 11 | Savanna afforestation in Africa, 1977 (E F) |
| 12 | China forestry support for agriculture, 1978 (E) |
| 13 | Forest products prices 1960-1977, 1979 (E/F/S) |
| 14 | Mountain forest roads and harvesting, 1979 (E) |
| 14 Rev.1 | Logging and transport in steep terrain, 1985 (E) |
| 15 | AGRIS forestry – world catalogue of information and documentation services, 1979 (E/F/S) |
| 16 | China: integrated wood processing industries, 1979 (E F S) |
| 17 | Economic analysis of forestry projects, 1979 (E F S) |
| 17 Sup.1 | Economic analysis of forestry projects: case studies, 1979 (E S) |
| 17 Sup 2 | Economic analysis of forestry projects readings, 1980 (C E) |
| 18 | Forest products prices 1960-1978, 1980 (E/F/S) |
| 19/1 | Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol 1, 1980 (E) |
| 19/2 | Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol 2, 1980 (E) |
| 20 | Forest tree improvement, 1985 (C E F S) |
| 20/2 | A guide to forest seed handling, 1985 (E S ) |
| 21 | Impact on soils of fast-growing species in lowland humid tropics, 1980 (E F S) |
| 22/1 | Forest volume estimation and yield prediction – Vol 1 Volume estimation, 1980 (C E F S) |
| 22/2 | Forest volume estimation and yield prediction – Vol 2. Yield prediction, 1980 (C E F S) |
| 23 | Forest products prices 1961-1980, 1981 (E/F/S) |
| 24 | Cable logging systems, 1981 (C E) |
| 25 | Public forestry administrations in Latin America, 1981 (E) |
| 26 | Forestry and rural development, 1981 (E F S) |
| 27 | Manual of forest inventory, 1981 (E F) |
| 28 | Small and medium sawmills in developing countries, 1981 (E S) |
| 29 | World forest products, demand and supply 1990 and 2000, 1982 (E F S) |
| 30 | Tropical forest resources, 1982 (E F S) |
| 31 | Appropriate technology in forestry, 1982 (E) |
| 32 | Classification and definitions of forest products, 1982 (Ar/E/F/S) |
| 33 | Logging of mountain forests, 1982 (E F S) |
| 34 | Fruit-bearing forest trees, 1982 (E F S) |
| 35 | Forestry in China, 1982 (C E) |
| 36 | Basic technology in forest operations, 1982 (E F S) |
| 37 | Conservation and development of tropical forest resources, 1982 (E F S) |
| 38 | Forest products prices 1962-1981, 1982 (E/F/S) |
| 39 | Frame saw manual, 1982 (E) |
| 40 | Circular saw manual, 1983 (E) |
| 41 | Simple technologies for charcoal making, 1983 (E F S) |
| 42 | Fuelwood supplies in the developing countries, 1983 (Ar E F S) |
| 43 | Forest revenue systems in developing countries, 1983 (E F S) |
| 44/1 | Food and fruit-bearing forest species – 1 Examples from eastern Africa, 1983 (E F S) |
| 44/2 | Food and fruit-bearing forest species – 2 Examples from southeastern Asia, 1984 (E F S) |
| 44/3 | Food and fruit-bearing forest species – 3 Examples from Latin America, 1986 (E S) |
| 45 | Establishing pulp and paper mills, 1983 (E) |
| 46 | Forest products prices 1963-1982, 1983 (E/F/S) |
| 47 | Technical forestry education – design and implementation, 1984 (E F S) |
| 48 | Land evaluation for forestry, 1984 (C E F S) |
| 49 | Wood extraction with oxen and agricultural tractors, 1986 (E F S) |
| 50 | Changes in shifting cultivation in Africa, 1984 (E F) |
| 50/1 | Changes in shifting cultivation in Africa – seven case-studies, 1985 (E) |
| 51/1 | Studies on the volume and yield of tropical forest stands – 1 Dry forest formations, 1989 (E F) |
| 52/1 | Cost estimating in sawmilling industries. guidelines, 1984 (E) |
| 52/2 | Field manual on cost estimation in sawmilling industries, 1985 (E) |
| 53 | Intensive multiple-use forest management in Kerala, 1984 (E F S) |
| 54 | Planificación del desarrollo forestal, 1984 (S) |
| 55 | Intensive multiple-use forest management in the tropics, 1985 (E F S) |
| 56 | Breeding poplars for disease resistance, 1985 (E) |
| 57 | Coconut wood – Processing and use, 1985 (E S) |
| 58 | Sawdoctoring manual, 1985 (E S) |
| 59 | The ecological effects of eucalyptus, 1985 (C E F S) |
| 60 | Monitoring and evaluation of participatory forestry projects, 1985 (E F S) |
| 61 | Forest products prices 1965-1984, 1985 (E/F/S) |
| 62 | World list of institutions engaged in forestry and forest products research, 1985 (E/F/S) |
| 63 | Industrial charcoal making, 1985 (E) |
| 64 | Tree growing by rural people, 1985 (Ar E F S) |
| 65 | Forest legislation in selected African countries, 1986 (E F) |
| 66 | Forestry extension organization, 1986 (C E S) |
| 67 | Some medicinal forest plants of Africa and Latin America, 1986 (E) |
| 68 | Appropriate forest industries, 1986 (E) |
| 69 | Management of forest industries, 1986 (E) |
| 70 | Wildland fire management terminology, 1986 (E/F/S) |
| 71 | World compendium of forestry and forest products research institutions, 1986 (E/F/S) |

NO:11365
300
576

72 Wood gas as engine fuel, 1986 (E S)
73 Forest products: world outlook projections 1985-2000, 1986 (E/F/S)
74 Guidelines for forestry information processing, 1986 (E)
75 Monitoring and evaluation of social forestry in India – an operational guide, 1986 (E)
76 Wood preservation manual, 1986 (E)
77 Databook on endangered tree and shrub species and provenances, 1986 (E)
78 Appropriate wood harvesting in plantation forests, 1987 (E)
79 Small-scale forest-based processing enterprises, 1987 (E F S)
80 Forestry extension methods, 1987 (E)
81 Guidelines for forest policy formulation, 1987 (C E)
82 Forest products prices 1967-1986, 1988 (E/F/S)
83 Trade in forest products: a study of the barriers faced by the developing countries, 1988 (E)
84 Forest products: World outlook projections – Product and country tables 1987-2000, 1988 (E/F/S)
85 Forestry extension curricula, 1988 (E/F/S)
86 Forestry policies in Europe, 1988 (E)
87 Small-scale harvesting operations of wood and non-wood forest products involving rural people, 1988 (E F S)
88 Management of tropical moist forests in Africa, 1989 (E F P)
89 Review of forest management systems of tropical Asia, 1989 (E)
90 Forestry and food security, 1989 (Ar E S)
91 Design manual on basic wood harvesting technology, 1989 (E F S) (Published only as FAO Training Series, No. 18)
92 Forestry policies in Europe – An analysis, 1989 (E)
93 Energy conservation in the mechanical forest industries, 1990 (E S)
94 Manual on sawmill operational maintenance, 1990 (E)
95 Forest products prices 1969-1988, 1990 (E/F/S)
96 Planning and managing forestry research: guidelines for managers, 1990 (E)
97 Non-wood forest products: the way ahead, 1991 (E S)
98 Timber plantations in the humid tropics of Africa, 1993 (E F)
99 Cost control in forest harvesting and road construction, 1992 (E)
100 Introduction to ergonomics in forestry in developing countries, 1992 (E F I)
101 Management and conservation of closed forests in tropical America, 1993 (E F P S)
102 Research management in forestry, 1992 (E F S)
103 Mixed and pure forest plantations in the tropics and subtropics, 1992 (E F S)
104 Forest products prices 1971-1990, 1992 (E/F/S)
105 Compendium of pulp and paper training and research institutions, 1992 (E)
106 Economic assessment of forestry project impacts, 1992 (E/F)
107 Conservation of genetic resources in tropical forest management – Principles and concepts, 1993 (E/F/S)
108 A decade of wood energy activities within the Nairobi Programme of Action, 1993 (E)
109 Directory of forestry research organizations, 1993 (E)
110 Proceedings of the Meeting of Experts on Forestry Research, 1993 (E/F/S)
111 Forestry policies in the Near East region – Analysis and synthesis, 1993 (E)
112 Forest resources assessment 1990 – Tropical countries, 1993 (E)
113 *Ex situ* storage of seeds, pollen and *in vitro* cultures of perennial woody plant species, 1993 (E)
114 Assessing forestry project impacts: issues and strategies, 1993 (E F S)
115 Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific, 1993 (E)
116 Les panneaux à base de bois, 1993 (F)
117 Mangrove forest management guidelines, 1994 (E)
118 Biotechnology in forest tree improvement, 1994 (E)
119 Number not assigned
120 Decline and dieback of trees and forests – A global overview, 1994 (E)
121 Ecology and rural education – Manual for rural teachers, 1995 (E S)
122 Readings in sustainable forest management, 1994 (E S)
123 Forestry education – New trends and prospects, 1994 (E F S)
124 Forest resources assessment 1990 – Global synthesis, 1995 (E F S)
125 Forest products prices 1973-1992, 1995 (E F S)
126 Climate change, forests and forest management – An overview, 1995 (E)
127 Valuing forests: context, issues and guidelines, 1995 (E)
128 Forest resources assessment 1990 – Tropical forest plantation resources, 1995 (E)
129 Environmental impact assessment and environmental auditing in the pulp and paper industry, 1996 (E)
130 Forest resources assessment 1990 – Survey of tropical forest cover and study of change processes, 1996 (E)
131 Ecología y enseñanza rural – Nociones ambientales básicas para profesores rurales y extensionistas, 1996 (S)
132 Forestry policies of selected countries in Africa, 1996 (E/F)

Availability December 1996

Ar – Arabic
C – Chinese
E – English
I – Italian
F – French
P – Portuguese
S – Spanish
Multil – Multilingual
* Out of print
** In preparation

*The FAO Technical Papers are available through the authorized FAO Sales Agents or directly from Sales and Marketing Group, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy*

This bilingual publication provides information on policy formulation and implementation in selected countries in Africa, analyses key policy issues confronting forestry in these countries, discusses the ways individual countries respond to these issues and adapt their forestry policies and suggests orientations for national and international actions in support of appropriate policies for sustainable development.

Cette publication bilingue fournit des informations sur la formulation et la mise en œuvre de politiques dans des pays désignés d'Afrique, analyse les problèmes clés auxquels se heurte le secteur forestier dans ces pays, examine les moyens qu'ont les différents pays de faire face à ces problèmes et d'adapter en conséquence leurs politiques forestières et propose des mesures aux niveaux national et international à l'appui de politiques qui favorisent le développement durable.

ISBN 92-5-003925-5 ISSN 0258-6150

9 789250 039251

M-30 W3489Bi/2/10.99/250