

**Actes de l'atelier
international
sur la foresterie
communautaire
en Afrique**

La gestion forestière
participative:
une stratégie
pour une gestion
durable des
forêts d'Afrique

26-30 avril 1999
Banjul, Gambie





SECTION 1

Synthèse

Synthèse de l'atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique

par Foday Bojang

Introduction

Un atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique, organisé conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), avec la collaboration du Gouvernement de la République de Gambie, s'est tenu du 26 au 30 avril 1999 en Gambie. L'atelier a réuni plus de 120 participants venant de 25 pays africains, et représentant les services officiels de foresterie, les projets, les organisations communautaires (CBO) et les organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans le domaine de la foresterie communautaire/gestion des ressources naturelles. L'objectif de l'atelier était d'échanger les expériences vécues dans le contexte africain, et de chercher à élaborer une stratégie de gestion communautaire des ressources naturelles.

L'atelier s'est déroulé en six sessions plénières, avec deux séances de travaux en groupe, une journée entière consacrée à la visite des forêts gérées par les communautés ainsi qu'une séance d'exposition des affiches et des photos (voir l'ordre du jour de l'atelier en annexe).

Allocutions d'ouverture

Sous la présidence du Directeur par intérim de la foresterie de la Gambie, M. Abdoulie Danso, des allocutions ont été prononcées au titre de la séance d'ouverture de l'atelier, notamment celles du représentant de la FAO, du représentant du GTZ en Gambie et du responsable principal de la foresterie communautaire de la FAO à Rome. Le discours d'ouverture a été prononcé par le Secrétaire d'Etat au commerce, à l'industrie et à l'emploi de la Gambie, qui représentait le Secrétaire d'Etat chargé des affaires présidentielles, de la pêche et des ressources naturelles. Le corps diplomatique était également présent à la séance d'ouverture.

Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, le Directeur par intérim de la foresterie a souligné que le but de l'atelier était de procéder à un échange d'expériences sur les éléments et les stratégies clés nécessaires au succès de la mise en application de la foresterie communautaire, en vue d'une gestion durable des forêts en Afrique. Il a par ailleurs demandé aux participants de considérer l'atelier comme l'occasion unique d'établir un réseau d'échange d'informations et de promotion de la foresterie communautaire. La foresterie communautaire, a-t-il ajouté, a été établie comme projet pilote en 1990 avant l'introduction des changements politiques et des amendements de législation appropriés, et qui couvrira 17 000 ha fin 1999.

Le représentant résident de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Dr Heimo Mikkola, représentant le Directeur général de la FAO, s'est félicité de la coopération qui existe entre la FAO, le GTZ et le Gouvernement zambien en matière de promotion de la gestion de la forêt communautaire en Afrique.

Il a cité la Gambie qui tient le flambeau en matière de gestion communautaire des ressources naturelles, aussi bien pour la forêt que pour la pêche, depuis la fin des années 70 et le début des années 80. Au regard de cette expérience, la Gambie constitue le cadre idéal pour cet atelier, étant donné que le pays a mis en place une politique appropriée et un cadre juridique pour la mise en application de la foresterie communautaire.

M. Dominique Reeb, conseiller politique du GTZ auprès de la Direction de la foresterie de la Gambie, représentant du GTZ, a donné un aperçu du partenariat entre le GTZ et le Gouvernement gambien en matière de développement des forêts. Pendant presque 20 années consécutives, le GTZ a fourni l'assistance technique (AT) au secteur de la foresterie en vue de la gestion de la forêt naturelle; ce qui a conduit au développement d'un

modèle de gestion de la forêt naturelle. Ce modèle constitue la base de l'approche de gestion communautaire de la forêt actuellement utilisée dans le pays. Il a par ailleurs souligné l'importance du rôle que joue le Gouvernement gambien qui se traduit par une volonté politique, des changements politiques et des amendements de la législation pour faciliter la mise en application du concept dans le pays. Le succès visible du programme communautaire a encouragé deux autres bailleurs de fonds à accroître leur assistance au programme à travers le GTZ. Il a reconnu l'engagement des villageois gambiens à gérer les forêts et a recommandé que leurs efforts soient plus soutenus.

Le responsable principal de la foresterie communautaire au siège de la FAO à Rome, Dr. Katherine Warner, à l'unité de foresterie communautaire de la FAO et de son Programme forêts, arbres, communautés rurales (FTPP), a présenté l'historique du présent atelier. La décision de tenir cet atelier en Gambie fait suite aux réunions internationales antérieures sur la foresterie communautaire et sur la gestion des ressources naturelles où les expériences de la Gambie en gestion communautaire de la forêt ont été présentées. Ces exposés ont amené l'unité de foresterie communautaire à approcher la Direction de la foresterie de la Gambie pour lui demander d'abriter un atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique. Elle a souligné que le but de l'atelier n'était pas d'identifier les meilleures pratiques mais d'offrir l'occasion d'échanger les expériences au niveau continental en matière de gestion communautaire des forêts, d'aider à élaborer les stratégies en vue du développement et de l'expansion de ce concept en Afrique, et de fournir aux divers acteurs l'occasion d'initier un réseau plus large d'échange d'informations.

Le mot de bienvenue a été prononcé par Son Excellence Musa Silla, Secrétaire d'Etat au commerce, à l'industrie et à l'emploi, représentant le Secrétaire d'Etat, chargé des affaires présidentielles, des pêches et des ressources naturelles, M. Edward Singhateh. Dans son allocution, le Secrétaire d'Etat a souligné la situation de monopole qui a caractérisé jusqu'ici la gestion et la propriété des forêts en Afrique en général. Il a souligné la nécessité de reconnaître l'importance de la gestion durable des forêts à travers la dévolution de l'autorité et de la propriété des ressources forestières aux communautés locales. Il a relevé que c'est la prise de conscience de cette nécessité qui a conduit le Gouvernement gambien à modifier sa politique forestière en 1995 et sa loi forestière en 1998 pour permettre une application de la foresterie communautaire sur toute l'étendue du territoire. Ces textes permettent aujourd'hui l'appropriation par les communautés des ressources et des profits qui en découlent grâce aux accords de gestion signés avec le Gouvernement gambien. Le Secrétaire d'Etat a également reconnu le rôle que peuvent jouer les forêts dans le développement socio-économique et la lutte contre la désertification. Il a par ailleurs affirmé que les communautés sont généralement plus sensibles à l'importance écologique et socio-économique des forêts, et prêtes à endosser les responsabilités dans ce domaine.

Le Secrétaire d'Etat a conclu son allocution par des remerciements à l'endroit des partenaires de la Gambie dans le domaine du développement. Il a particulièrement remercié la République d'Allemagne pour son assistance financière et technique, depuis de longues années, au secteur de la foresterie en Gambie. Il a également remercié la FAO pour avoir cofinancé cet atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique et pour l'appui financier apporté à la Direction des forêts pour la tenue dudit atelier en Gambie.

Exposés introductifs

Avant la présentation des études de cas, deux exposés ont été présentés: l'un par M. Patrice Bigombe Logo de Planet Survey – Environnement et développement durable, Réseau agricultures paysannes et modernisation (Apm-Afrique), et l'autre par Mme Friederike Von Stieglitz du GTZ (Section de la gestion des forêts et de la conservation de la nature).



L'exposé de M. Bigombe concernait la *Dialectique de la construction de la foresterie communautaire par le haut et par le bas en Afrique: situation actuelle et perspectives.*

L'Afrique subsaharienne est hétérogène, et malgré les similarités apparentes, les réalités diffèrent d'un pays à un autre. La mise en œuvre de la foresterie communautaire requiert du temps, des ressources, du courage et de la patience. Les questions qui ont été soulevées lors de cet atelier sont: qu'est ce qui a été concrètement fait dans le domaine de la foresterie communautaire en Afrique et que reste-t-il à faire? Quelles sont les réalisations, les limites et les opportunités? Quelles sont les difficultés et comment ont-elles été surmontées? Quelles sont les stratégies institutionnelles politiques et opérationnelles à élaborer en Afrique subsaharienne pour la promotion de la foresterie communautaire?

La foresterie communautaire peut offrir l'occasion d'une gestion effective et efficace des conflits liés à la gestion des ressources naturelles, elle peut aussi constituer un moyen adéquat de gestion rationnelle et durable des forêts. Elle peut également être utile à la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et au développement local.

L'Afrique subsaharienne a une longue expérience en matière de foresterie traditionnelle et conventionnelle. Il existe dans les programmes internationaux un bon nombre de projets sur la gestion communautaire des forêts, tels que le programme de biodiversité, et des réseaux institutionnels ont été mis sur pied. Toutefois, on note non seulement des limites institutionnelles et des conflits liés à la gestion des ressources et à leur appropriation, mais aussi des problèmes structurels. Certaines lois éditées sont difficilement applicables et elles n'ont pas contribué au changement des mentalités. Il existe un besoin de capitaliser les acquis de l'Afrique au sud du Sahara et de trouver les moyens d'atteindre tous ceux qui veulent œuvrer pour la foresterie communautaire et qui font les efforts de comprendre les lois coutumières jusqu'ici mal appréhendées. Il existe par ailleurs une nécessité de transférer non seulement le droit de propriété aux populations locales, mais aussi de transférer les compétences et les ressources, à travers un processus de décentralisation.

L'exposé de Mme Von Stieglitz concernait les *Impacts de la foresterie sociale et de la gestion communautaire de la forêt.*

L'appropriation des forêts par l'Etat, héritage de la période coloniale, est une caractéristique des programmes de foresterie, ce système prive les populations du droit de propriété foncière bien que les gouvernements ne soient dotés que de maigres capacités de gestion de ces forêts. Alors que les pressions sur les forêts viennent de tous les secteurs, l'approche de gestion des forêts utilisée par les gouvernements a été et reste étroitement sectorielle. Elle n'implique pas beaucoup d'acteurs. Les forêts ont été dévaluées, ce qui a conduit à la réduction drastique de leur rentabilité et partant, à la réduction de la contribution du secteur forestier au développement économique, national.

Toutefois, on a connu au fil des ans une évolution de l'approche de la gestion communautaire des forêts, qui est passée de la foresterie communautaire à la foresterie sociale, et enfin à la foresterie paysanne, qui met l'accent sur les intérêts des initiatives individuelles. Les changements de la politique et les amendements aux lois forestières, foncières, financières et administratives apparaissent comme une nécessité si l'on veut actualiser toutes les potentialités de la foresterie sociale. Ces changements vont certes attirer de nouveaux acteurs, mais l'on ne doit pas négliger le renforcement des capacités si l'on veut atteindre une participation effective des populations.

La multiplicité des intérêts inhérents à la foresterie sociale constitue un obstacle à la gestion durable des forêts. Pour atteindre la durabilité, il faut promouvoir l'engagement des divers groupes d'intérêts en signant un accord de gestion qui définit les grandes lignes de la gestion et de l'utilisation durables des forêts. Les dispositions institutionnelles doivent prendre en compte le cadre socio-culturel dans lequel la foresterie sociale est mise en œuvre.



La foresterie sociale/participative se heurte également à certains problèmes qui sont entre autres:

- un cadre politique et juridique non favorable du fait de son absence et de son introduction tardive;
- de mauvaises conditions de participation, compte tenu des rôles et des fonctions de tous les acteurs, ainsi qu'une mauvaise répartition des bénéfices; et
- des défis en matière de viabilité économique et d'intégration de la gestion des ressources et des objectifs de développement, qui concernent notamment la nature durable de l'entreprise forestière, la dégradation des ressources, et des perspectives à court terme des populations en ce qui concerne les intérêts sur l'investissement.

Résumé des études de cas et de discussion au cours des groupes de travail

Six études de cas ont été présentées par la Tanzanie, le Burkina Faso, le Niger, le Cameroun, Madagascar et l'Ouganda, ainsi qu'un exposé sur l'expérience de la Gambie. Il ressort des études de cas qu'il existe différentes approches de la gestion communautaire des forêts, et une variété d'objectifs pour les différents programmes. Alors que certaines études de cas montrent que les activités nationales ont un objectif à la fois écologique et économique; d'autres, en fonction de la manière dont les projets ont été initiés, ont beaucoup plus un objectif économique qu'écologique. Les études de cas ont également montré une variété de dispositions institutionnelles prises pour mettre en œuvre la foresterie communautaire, notamment l'interface entre les dispositions traditionnelles locales et les règles institutionnelles modernes (nationales).

Bien qu'elles ne présentent pas toutes la situation de la foresterie communautaire en Afrique, les études de cas ont cependant donné un aperçu des diverses approches utilisées et des différents pôles d'attraction. Ils ont également montré les phases de réparation, les diverses dispositions institutionnelles, les fondements politiques et juridiques, les mesures d'incitation et foncières, ainsi qu'un certain degré de dévolution/ transfert de pouvoir

aux populations en Afrique. Beaucoup reste à faire en Afrique dans les domaines politique, juridique et foncier de la foresterie communautaire. L'Afrique regorge d'exemples de tentatives d'implication des populations locales dans la gestion des forêts et des autres ressources naturelles.

La section qui suit est un résumé des principaux aspects et questions de la foresterie communautaire en Afrique présentés par les études de cas.

Contexte historique

Dans la plupart des pays africains, les revendications du public pour la gestion communautaire des forêts et des ressources naturelles, tirent leur source de la nature répressive des lois sur les ressources naturelles. Héritées de la colonisation, les lois forestières appliquées après la période coloniale ont aliéné les droits des communautés locales à la revendication de la propriété forestière. Des licences et autres formes de taxes, inconnues des populations, ont été introduites pour contrôler l'exploitation des produits qui étaient autrefois gracieusement accessibles par les populations à des fins de consommation domestique et commerciale. Avec l'accroissement de la population et de la demande pour les terres cultivables, ainsi que du désir d'accéder à l'indépendance, notamment la forte demande du développement social, des infrastructures et du développement économique général, les lois régissant la gestion et l'exploitation des ressources naturelles sont devenues plus strictes pour permettre aux gouvernements de maximiser les bénéfices tirés de ces ressources. L'évolution du secteur privé donne aux gouvernements l'occasion d'accroître les recettes des ressources naturelles à travers la commercialisation des produits. Les taxes et les frais de licence introduits allaient au-delà des moyens des communautés locales. Par conséquent, les tiers impliqués dans le commerce des ressources naturelles, qui avaient les moyens de payer les taxes, ont eu, pour la plupart, accès aux ressources, au détriment économique, social, culturel et spirituel des communautés riveraines.

La communauté commerciale, qui est intéressée par le profit, ne se soucie pas de l'exploitation durable, et les gouvernements ne voient pas la nécessité, ou n'ont pas les capacités de mettre en place des mesures nécessaires à une exploitation durable. Les communautés

adoptent généralement une attitude laxiste vis-à-vis de la politique officielle de gestion des forêts et de la forêt elle-même, d'où la destruction de cette dernière. Les populations ayant commencé à voir la disparition de leurs précieuses forêts, en même temps que les valeurs traditionnelles, sociales, spirituelles, locales et économiques associées à cette forêt, certaines communautés ont pris l'initiative de les protéger contre les feux de brousse et l'abattage illégal des arbres. Ces velléités de protection n'ont pas eu un impact sensible sur la dégradation irréversible des forêts, non pas tant à cause de l'absence de moyens financiers qu'à cause d'une absence de dévolution juridique. Compte tenu de cet état de faits, les populations ont commencé à revendiquer une récupération de leurs forêts et du pouvoir de les gérer. Parallèlement, les gouvernements eux-mêmes ont commencé à se heurter à des difficultés inhérentes à l'affaiblissement de la capacité des forêts à générer des revenus compte tenu des mauvaises méthodes de collecte des revenus, de la réduction des ressources forestières, de la pression sans cesse croissante des populations sur les zones forestières pour les cultures, et de la corruption. La fertilité des sols a diminué; une menace pesait sur l'autosuffisance et la sécurité alimentaires; les menaces de sécheresse et de désertification se sont accrues.

L'organisation au niveau international des discussions sur les forêts tropicales a entraîné la définition d'une nouvelle orientation de la gestion des forêts sous les tropiques. La communauté internationale a commencé à reconnaître la contribution des ressources financières au développement économique et écologique durable; de même, elle a porté une attention particulière à la gestion et à l'utilisation durables afin de promouvoir la contribution des forêts au développement socio-économique des populations riveraines. Une variété d'approches conceptuelles ont par conséquent émergé telles que, *la gestion intégrée des forêts*, *la gestion conjointe des forêts*, *la gestion participative des forêts* et *la foresterie pour le développement rural*. Dans l'approche de gestion intégrée des forêts, l'accent est mis sur l'intégration des autres fonctions économiques et sociales de la forêt dans la gestion des activités, l'orientation de la valeur ajoutée locale, et l'association et la participation active des autres acteurs comme partenaires à la gestion et à la conservation des forêts ainsi qu'à la répartition des bénéfices. Les approches de gestion conjointe et participative ont reconnu la nécessité de l'implication des

acteurs en vue du développement durable. Dans ce cas, les méthodes d'application utilisées étaient par exemple, *la gestion du contrat* et *la conservation de la nature* à travers un accord entre les autorités gouvernementales, rurales et les communautés rurales, les groupes d'utilisateurs, ou entre les autorités gouvernementales/forestières et les communautés rurales/groupes d'utilisateurs et le secteur privé.

Les initiatives mondiales ont été prises dans les années 80 et 90 sous forme de conventions internationales sur l'environnement et les ressources naturelles, qui ont été signées et ratifiées par la majorité des pays africains et qui incitaient instamment les gouvernements à bien gérer leurs ressources naturelles et à impliquer les populations locales dans le processus. Il y avait également de la part des groupes internationaux et écologiques une pression en vue d'un changement de mentalité de la part des gouvernements et des populations. Confrontés à la pénurie de ressources financières et humaines pour faire face aux diverses situations, les gouvernements ont commencé à faire appel aux communautés locales pour les aider à protéger les forêts de l'Etat dans l'espoir que les communautés allaient réagir puisqu'elles avaient toujours cherché à tirer profit de leurs droits de propriété et de gestion. Toutefois, la réaction s'est fait attendre puisque les politiques et les lois sont restées les mêmes. Pour des raisons politiques et la peur de la perte de pouvoir, et de source de revenus, les gouvernements et leurs structures de gestion des ressources étaient hésitants à apporter des modifications à la politique en vigueur et à procéder à l'amendement des lois, pourtant désirés; lesquels changements auraient permis de transférer le droit de propriété et le pouvoir de gestion des ressources forestières aux populations locales. Cette résistance de la part des gouvernements et de leurs structures est en grande partie responsable de la prolifération des projets pilotes sur la gestion communautaire des ressources forestières/naturelles qui n'ont pas d'assises juridiques. Néanmoins, l'acceptation par les gouvernements de ces schémas pilotes constitue un signe précurseur positif d'un processus juridique orienté en matière de foresterie communautaire en Afrique.

De plus en plus, les pays africains réexaminent leurs politiques et législation du secteur des ressources naturelles dans le but de les modifier et de promouvoir la participation des populations locales à leur gestion.

Objectifs de la foresterie communautaire en Afrique

Les principaux objectifs de la foresterie communautaire, définis soit par les états, les projets, les ONG ou les populations locales elles-mêmes étaient orientés vers la lutte contre la dégradation des ressources forestières, pour assurer à ces populations l'accès aux ressources et leur donner le droit de propriété sur celles-ci et sur les bénéfices y afférents, à travers un transfert de pouvoir et le renforcement des capacités en matière de gestion forestière au niveau national. Les autres objectifs généraux sont: la protection de l'environnement à travers la protection des forêts, une meilleure gestion de la faune; la création de zones boisées et la gestion des pâturages. Certaines activités initiées dans le cadre des projets ont eu l'objectif d'utiliser la foresterie communautaire comme source de revenus pour les populations concernées. Dans certains cas, du fait de l'incapacité de l'Etat à contrôler l'exploitation des forêts, la foresterie communautaire a été utilisée comme une source de main-d'œuvre bon marché (et efficace) et de développement, au niveau national, des capacités de gestion des forêts.

Motivation et mesures d'incitation pour la foresterie communautaire en Afrique

Les études de cas montrent que la majorité des gouvernements sont préoccupés par les forêts, la principale motivation étant de protéger et de gérer les forêts avec l'aide d'un pool de travailleurs disponibles et recrutés au niveau local à peu de frais. Toutefois, dans certains cas, la foresterie communautaire est venue en réaction aux revendications de transfert du droit de propriété et de gestion des forêts par les populations. Dans la plupart des cas où la foresterie communautaire a été mise en œuvre, les projets financés par l'extérieur ont enclenché le processus (Gambie par exemple). Pour les populations locales, elles sont motivées par l'idée d'avoir un accès relativement libre à la forêt et à ses avantages, la réalisation tardive des bénéfices écologiques des forêts et la satisfaction tirée du sentiment d'être «propriétaire», qui, à plus d'un titre, a sous-tendu leur participation. En Gambie, les populations ont été motivées par la perspective de s'approprier les forêts et les bénéfices qui en découlent ainsi que le désir de chasser les «tiers» de leurs forêts. Au Niger, en Ouganda, et au Cameroun,

l'idée d'avoir les gains financiers a constitué le principal facteur de motivation, alors que dans les autres cas présentés, c'est la combinaison du désir d'arrêter la dégradation de la forêt résultant de son exploitation par les tiers, et la perspective de localiser les bénéfices monétaires et autres qui ont conduit les populations à s'engager dans la gestion des forêts /des ressources naturelles.

Les projets œuvrant dans le domaine de la foresterie communautaire ont été, dans presque tous les cas, sous-tendus par le désir de montrer que la participation communautaire est un facteur primordial en matière de gestion durable des ressources naturelles en Afrique.

Point de départ de la foresterie communautaire

Suite au mécontentement des communautés par rapport à la manière dont les gouvernements, à travers leurs services des forêts, traitent des questions de foresterie ce qui conduit à l'aliénation des populations, ces dernières ont, dans beaucoup de pays africains revendiqué que les forêts leur soient rétrocédées, afin qu'elles puissent elles-mêmes les contrôler directement et avoir accès aux bénéfices qui en découlent. Au moment où le concept de foresterie communautaire a été introduit, il y avait des groupes populaires décidés à s'engager dans le processus. Ce fut pour la Direction des forêts l'occasion d'introduire un projet pilote.

Bien que ces exposés aient mis en lumière beaucoup d'exemples de gestion des forêts/des ressources naturelles initiée par la communauté bien avant l'avènement du «concept moderne» de foresterie communautaire, il était évident que ce qui se passe en grande partie en Afrique aujourd'hui a été initié par des projets financés par l'extérieur dont les responsables se sont ouverts aux populations, ou qui ont voulu montrer que la gestion communautaire peut constituer une solution de rechange viable à la gestion durable. Les gouvernements étaient conscients de la dégradation des ressources naturelles, de l'inadaptation des politiques et de la législation visant à arrêter la tendance descendante, ainsi que de la nécessité d'associer les populations à la gestion des ressources naturelles. Toutefois, la carence de ressources financières et humaines, d'expériences et d'engagement politique les ont empêché d'introduire la

gestion communautaire. Il a donc fallu l'intervention des projets pour que le concept de gestion communautaire soit introduit dans la plupart des pays africains.

Il découle de ce qui précède que le but visé par la gestion communautaire des forêts varie d'un pays africain à un autre. En Gambie et en Tanzanie, l'accent est mis principalement sur le transfert du droit de propriété des forêts non classées et des bénéfices qui en découlent aux populations. Dans la plupart des cas, le point de départ a été la gestion communautaire des produits forestiers et l'accès à ces derniers, comme au Niger, en Ouganda et au Cameroun. Cependant, dans tous les cas, l'environnement politique, la politique foncière et la législation ont dicté les formes de participation communautaire.

Cadre politique et législatif

Il ressort de l'atelier que la plupart des pays africains doivent encore mettre en place un cadre politique et législatif approprié pour que la foresterie communautaire puisse s'enraciner. La majorité des pays africains (à l'exception de la Gambie et de la Tanzanie), souffre actuellement de l'absence d'une politique et d'une législation appropriées qui pourraient permettre aux populations de s'approprier et de gérer les zones et les ressources forestières. Par conséquent, les activités de foresterie communautaire en Afrique sont manifestement des activités pilotes, qui sont réalisées par des projets dans le but d'influencer la politique et la législation à l'avenir.

Dans certains cas, comme à Madagascar en 1997, la législation fut introduite pour promouvoir l'utilisation des ressources financières par les populations locales, sans toutefois prévoir l'appropriation des ressources par les populations. La loi prévoit également la participation des populations à la gestion de forêts.

En Tanzanie, bien que les populations puissent être propriétaires des terres, elles restent toujours sous le contrôle exécutif du président qui peut à sa convenance, changer la nature de la propriété. Il existe par conséquent des risques que les populations perdent leurs droits sur les terres boisées avec une telle disposition. En Gambie, les populations ont signé des accords de gestion des forêts avec le Gouvernement gambien, qui garantissent aux populations le droit de propriété tant

que les lois et les accords sont observés. Ici également, le droit de propriété n'est acquis qu'à la signature des accords.

Bien qu'en Afrique aujourd'hui on manifeste un intérêt accru à la gestion communautaire des ressources naturelles, le continent est loin de mettre en oeuvre ce concept à grande échelle. Cet échec peut être attribué à l'absence évidente d'une politique et d'une législation permissives sur l'environnement. Il existe certes des opportunités de gestion conjointe des ressources naturelles, mais l'absence de volonté politique et la résistance au changement (par ceux qui se considèrent perdants) posent de sérieux problèmes.

Processus et approche pour l'orientation de la gestion communautaire

La nécessité d'associer les populations à la gestion durable des forêts et des autres ressources naturelles a été reconnue. Elle suppose au préalable une identification des besoins liés à la participation, la planification de cette participation, l'éveil des consciences, les visites aux acteurs, les accords et les protocoles d'accord en vue d'assister la plus large participation possible au niveau local.

En dehors de la participation des populations locales aux activités de gestion des forêts, la plupart des pays/des études de cas reconnaissent également la nécessité des autres acteurs tels que les ONG, les entreprises privées, etc.

Les approches adoptées varient d'un cas à un autre, en fonction de la politique et de la législation du milieu, ainsi que de l'état de la forêt. Bien que certaines activités pilotes aient une approche intégrée (le Malawi par exemple), la plupart se limitent aux objectifs qu'elles se sont assignés: la gestion des ressources naturelles. On



note cependant la nécessité d'intégrer d'autres aspects du développement fondés sur les besoins exprimés des populations. Les participants ont néanmoins identifié les limites à une approche entièrement intégrée inhérentes à la pénurie de ressources financières et humaines.

Pour la Gambie, en dehors de l'introduction de la foresterie communautaire comme activité pilote, en utilisant le modèle de gestion des forêts pour tester à la fois la volonté et la capacité des populations locales à l'appliquer, ainsi que l'applicabilité du modèle au niveau de la communauté, la Direction des forêts a utilisé une approche par phases pour introduire le programme. Ces phases qui comprennent: la phase de démarrage, la phase préliminaire et la phase de consolidation, permettent d'établir des relations de compréhension et de confiance entre la direction et la communauté cible. Ces dernières déterminent la continuité au nom du programme et permettent d'associer d'autres collaborateurs, notamment les ONG.

La phase de démarrage permet une consultation entre la communauté et la Direction des forêts. Lors de cette phase, la communauté forme un comité de gestion; procède aux négociations nécessaires avec ses membres, et entre ces derniers et les villages environnants; et suit une formation dispensée par la Direction des forêts sur les principes de gestion. La phase de démarrage dure six mois, pendant lesquels la communauté identifie et démarque sa forêt, et limite son utilisation à l'exploitation des produits non ligneux et à la collecte du bois à des fins domestiques. Lors de cette phase également, la communauté se prépare à demander l'accord préliminaire de gestion de la forêt communautaire (PCFMA) auprès de la Direction des forêts.

Lors de la phase préliminaire du PCFMA signé par la communauté et la Direction des forêts est mis en oeuvre. Elle dure normalement trois ans mais peut être prolongée par une autre période d'une durée maximum de deux ans, tout dépend des résultats d'une évaluation conduite au terme de ladite phase. Cette phase sert également à la résolution des conflits, à la consolidation des mesures institutionnelles au niveau national, à l'élaboration des plans de gestion et à la résolution de toutes les questions administratives et juridiques. La commercialisation du bois comme source d'énergie est permise à ce niveau, et tous les revenus y afférents sont gardés par la

communauté locale. La phase de PCFMA est une phase « test » à la fois pour la communauté et pour la Direction. Elle permet à la communauté de démontrer sa capacité à gérer la forêt, et à la Direction d'apprécier sa propre capacité à collaborer avec la communauté et la volonté de la communauté à coopérer. Elle offre également à la communauté l'occasion de déterminer si la Direction est à la hauteur des attentes, et donne aussi à la communauté la possibilité de se retirer du projet si elle le désire. Les communautés qui ne répondent pas aux critères de la Direction en terme d'engagement ont une chance de s'y conformer durant la phase d'extension de deux ans qui a été accordée. L'accord est retiré si la communauté ne parvient pas de toute évidence à remplir les critères d'évaluation élémentaires.

C'est lors de la phase de consolidation qu'un accord définitif de gestion communautaire de la forêt (CFMA) est signé entre la Direction des forêts et la communauté, et partant, un transfert définitif du pouvoir et du droit de propriété de la forêt à la communauté concernée. La conclusion d'un CFMA dépend d'une évaluation positive de la communauté, de la préparation et de la mise en oeuvre d'un simple plan de gestion qui sont strictement observées à ce niveau. Les communautés sont autorisées à cultiver les terres en suivant les prescriptions de la Direction et doivent verser 15 pour cent de leurs revenus au fonds forestier national, qui est utilisé par la Direction pour le développement de la foresterie et l'élargissement des activités de foresterie communautaire. Les communautés doivent par ailleurs placer 40 pour cent du montant restant dans un fonds local, qu'elles gèrent et contrôlent à des fins de réinvestissement dans la forêt. Elles utilisent les 60 pour cent pour les autres activités de développement communautaire.

Dispositions institutionnelles en matière de foresterie communautaire

En Afrique, la foresterie communautaire, comme nous l'avons fait noter plus haut, est basée sur des projets. La plupart des expériences découlent des schémas pilotes appliqués par des projets financés par l'extérieur. Un éventail de dispositions institutionnelles sont mises en oeuvre et impliquent la communauté, les autorités locales et l'Etat. Dans la plupart des cas, la disposition ultime reste que les décisions sont prises par l'organisation

communautaire, tel qu'un comité, avec l'assistance technique et juridique du service officiel des forêts et du projet. Dans tous les pays, beaucoup reste à faire pour atteindre la décentralisation totale du processus de prise de décisions. La Tanzanie, avec sa longue expérience de décentralisation des administrations locales, est peut-être le seul pays où l'on trouve une décentralisation presque complète du processus de prise de décisions. Mais, ici également, le conseil du village se sent plus responsable devant l'autorité administrative locale que devant les villageois. Cette situation pourrait hypothéquer la dévolution, qui est un préalable à une foresterie communautaire durable.

Chaque fois que cela est possible, les institutions traditionnelles existantes sont utilisées pour la planification, l'organisation, la mise en oeuvre et la répartition des bénéfices au niveau de la communauté (exemple de la Gambie). Dans la plupart des cas, des comités ou des organisations de gestion du village ont été formés (Ouganda, Madagascar, Malawi, Burkina Faso, et Niger) pour orienter le processus de mise en oeuvre. Les accords de gestion avec les gouvernements (Gambie, Niger), les contrats (Madagascar) et les protocoles d'accord (Ouganda) ont été utilisés pour mettre en pratique la foresterie communautaire.

En Gambie, le succès évident de la foresterie communautaire peut être attribué, dans une certaine mesure, à l'implication des ONG appropriées et l'utilisation des organes de vulgarisation privés. Alors que les organes de vulgarisation privés travaillent sur la base des contrats, les services des ONG sont utilisés à travers des protocoles d'accord (MOU) et elles apportent leurs ressources pour suppléer aux ressources limitées du projet. Les ONG accomplissent les tâches pour lesquelles elles ont des compétences telles que l'implantation et le renforcement institutionnels. Le protocole d'accord est conclu pour trois ans pour s'assurer que les services fournis ne sont pas interrompus. La Direction des forêts et le projet jouent le rôle de facilitateurs pour établir le contact entre les villageois et les autres directions étatiques, les ONG et les bailleurs de fonds pour la réalisation des activités de développement autres que la foresterie à la demande des villageois.

Tant que l'on n'a pas atteint une décentralisation complète, accompagnée de la dévolution du pouvoir juridique de

prise de décisions aux populations locales, à travers des structures administratives locales, l'application de la foresterie communautaire dépendra toujours, à divers niveaux institutionnels, du cadre politique et législatif.

Développement du concept de gestion

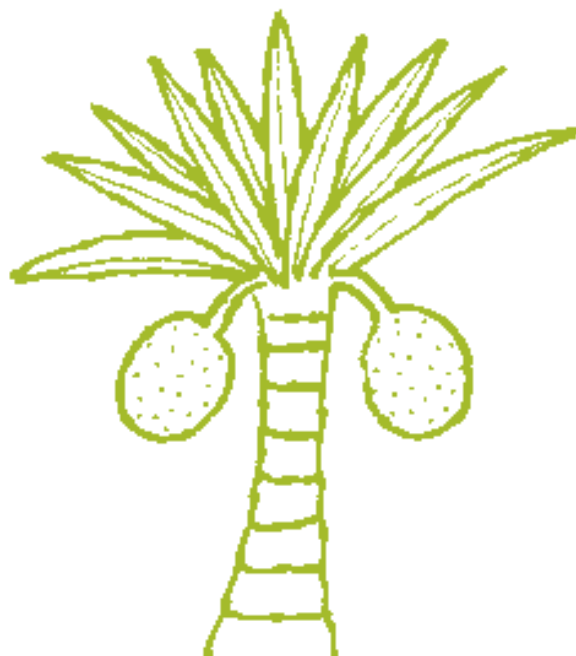
Ce n'est qu'en Gambie que le modèle et le concept de gestion des forêts ont précédé l'introduction de la gestion communautaire des forêts. Avant 1985, le projet de foresterie de la Gambie n'avait aucune expérience en gestion des forêts naturelles. Le projet germano-gambien a par la suite, entre 1985 et 1990, mis au point un modèle et un concept de gestion qui étaient adaptés aux conditions locales. Le modèle de gestion des forêts met l'accent sur la lutte contre les feux de brousse et les plantes enrichissantes. Ce modèle a été utilisé pour introduire la foresterie communautaire et définir les meilleures pratiques du programme national. L'existence et l'utilisation d'un modèle aide à éviter l'expérimentation présentant des risques pour les populations locales. Ce modèle est également à la base du succès du cas gambien.

La question de savoir si un programme pilote d'acquisition de l'expérience, et partant un modèle, devant précéder les changements politiques et les amendements de la législation ou vice-versa a été débattue en profondeur. Les participants à l'atelier ont reconnu que l'expérience acquise à travers l'exécution d'un projet pilote est utile à la formulation de l'orientation et des textes politiques. L'exécution d'un projet pilote par contre exige une volonté politique, un personnel des services forestiers compétents, et dans certains cas, une «ouverture» de la législation existante qui peut permettre la mise en oeuvre d'un projet pilote. Ici également, l'expérience gambienne constitue une leçon précieuse pour les autres pays africains. En Gambie, le personnel des services des forêts et les organes politiques du pays ont vu la nécessité de la participation des populations à la gestion des forêts au profit des populations et de la nation tout entière. Le projet de loi forestière de la Gambie de 1977 contient une disposition qui permet au ministre en charge des forêts d'exonérer une communauté particulière des dispositions restrictives de la réglementation de 1978 à des fins de gestion ou d'exploitation des forêts. La Direction des forêts utilise cette disposition juridique pour mettre en oeuvre la foresterie communautaire en cherchant à obté-

nir ces exonérations auprès du ministre. Ceci a permis une bonne exécution des projets pilotes lors de la première moitié des années 90, ce qui a abouti à l'élaboration d'une approche acceptable. L'expérience acquise par la Gambie entre 1990 et 1995 a constitué la base d'une nouvelle politique en 1995 et à la révision de la législation en 1998.

Dispositions relatives à la propriété foncière en matière de foresterie communautaire

L'absence d'une sécurité foncière au niveau des communautés impliquées dans la gestion forestière est une caractéristique de la plupart des activités de gestion communautaire des forêts en Afrique. En Gambie et en Tanzanie, des progrès juridiques importants ont été réalisés pour transférer les droits de propriété des forêts aux populations qui jouissaient déjà des droits coutumiers sur ces dernières. Dans la plupart des autres pays africains, l'Etat exerce toujours une autorité totale sur les terres et les ressources en général. Le droit des communautés sur les ressources forestières est généralement limité à l'utilisation des produits non ligneux. Le processus de rédaction de la législation a été en grande partie non participatif, avec pour conséquence la non-intégration des points de vue et des droits communautaires et individuels dans le texte final de la loi foncière.



La question de droit foncier a été mise en avant lors de l'atelier comme un point méritant une attention particulière si l'on veut atteindre une gestion durable des forêts. Dans toutes les études de cas présentées, à l'exception de la Gambie et de la Tanzanie, la sécurité foncière n'était pas une garantie pour les communautés. En Ouganda par exemple, où une gestion conjointe des ressources est effectuée sur une base de pilotage, le droit de propriété des ressources n'a pas été clarifié. Dans la plupart des cas, le droit de propriété est limité à l'accès aux produits forestiers et non au droit de propriété des arbres ou des terres. Ces dispositions foncières n'aident qu'à promouvoir l'exploitation par opposition à la gestion durable. Toutefois, comme nous l'avons dit plus haut, la sécurité foncière en Gambie et en Tanzanie dépend également de la signature d'un accord de gestion communautaire des forêts, ainsi que des aspirations en matière de politique et de développement. En somme, il a été conclu que le droit de propriété conféré juridiquement est nécessaire si la foresterie communautaire doit évoluer de sa nature pilote/projet actuelle à un processus contrôlé par les populations.

Renforcement des capacités

Il importe de renforcer les capacités à tous les niveaux, notamment de la communauté, des ONG et du secteur privé pour une gestion durable des forêts et des autres ressources naturelles. La plupart des programmes de gestion communautaire des ressources naturelles comptent une composante formation des acteurs. Dans le cas de la Gambie par exemple, la foresterie communautaire met l'accent sur le renforcement des capacités de la Direction des forêts et de la communauté concernée. A cet égard, la Direction forme les populations en planification élémentaire de gestion, en comptabilité, stratégies de marketing et utilise les membres de la communauté déjà formés pour former les autres comités communautaires des forêts. Le personnel de la Direction reçoit une formation interne en foresterie communautaire pour faciliter l'extension du programme et la durabilité. Les ONG et les partenaires privés sont également impliqués dans les activités de formation, soit comme bénéficiaires, soit comme formateurs.

Les obstacles à la gestion communautaire des forêts/ressources naturelles en Afrique

Les obstacles à une mise en oeuvre étendue de la foresterie communautaire en Afrique sont nombreux. Comme l'a montré l'atelier, le premier obstacle est l'absence d'un cadre politique et législatif approprié dans les pays. Ce premier obstacle découle de l'absence d'une volonté politique de la part des gouvernements. Par conséquent, plusieurs schémas pilotes sont actuellement mis en oeuvre dans ce vide juridique. Les attitudes conservatrices de la plupart des membres du personnel des services des forêts en Afrique ont été indexées comme un obstacle important à la promotion de la foresterie communautaire sur le continent.

L'absence de la sécurité foncière dans le domaine des forêts et des autres ressources naturelles décourage la communauté à participer à leur gestion. Cette situation a un grand impact, bien qu'elle soit progressivement corrigée dans ces pays (la Gambie et la Tanzanie) où il existe une volonté politique.

Les participants ont également relevé que les communautés locales et le personnel de la foresterie manquent généralement de compétences et de capacités techniques pour appliquer la gestion communautaire des forêts. Pour les communautés, il s'agit beaucoup plus d'une carence d'expertise en foresterie technique alors que pour le personnel des services des forêts, le concept est nouveau et la situation appelle un changement de mentalité, et une ouverture d'esprit, qui sont deux qualités difficiles à développer à court terme. Les gouvernements n'ont pas généralement de ressources financières et humaines pour réaliser les activités sur toute l'étendue du territoire national, même là où la volonté, la politique et la législation sont disponibles. Un autre obstacle important est la fatigue fréquente des bailleurs de fonds, étant donné que la mise en oeuvre de la foresterie communautaire dépend fortement de l'appui des donateurs. Par conséquent, malgré les progrès importants notés en Afrique pour introduire et mettre en oeuvre la foresterie communautaire à une large échelle, les obstacles identifiés ci-dessus vont, pendant longtemps encore, entraver le développement dans le secteur.

Le manque de confiance des communautés vis-à-vis des intentions gouvernementales va ralentir le degré d'adoption de la gestion communautaire des forêts. Lors de l'atelier, les participants ont vu la nécessité d'intensifier les campagnes et l'éveil des consciences au sein des communautés et des ONG représentées dans les pays.

Stratégies et recommandations pour la foresterie communautaire en Afrique

En prenant en compte les stratégies et recommandations de la foresterie communautaire en Afrique, l'atelier a intégré les éléments clés identifiés par les groupes de travail. Les stratégies formulées et les recommandations faites étaient basées sur les résultats des discussions portant sur des domaines spécifiques tels que les questions politiques, législatives, économiques et de mise en oeuvre. Ces stratégies et recommandations sont présentées ci-dessous.

Stratégies

Stratégies politiques

Une politique nationale appropriée est nécessaire si la foresterie communautaire doit être mise en oeuvre sur l'ensemble du territoire national. A cet égard, il est nécessaire d'éveiller les consciences à tous les niveaux du pays, sur la nécessité d'une véritable dévolution de l'autorité aux populations locales pour l'appropriation et la gestion des ressources forestières. A côté de cette nécessité de dévolution, il y a la décentralisation administrative et la participation des populations à tous les niveaux de la planification et de la mise en oeuvre. Les politiques forestières et autres politiques y afférentes, doivent être harmonisées, et assurer la participation des populations et des autres acteurs dans la formulation des politiques. Les textes politiques doivent également prévoir l'engagement du gouvernement dans la gestion communautaire, ainsi que le renforcement des capacités de tous les acteurs.

Stratégies législatives

Un lien doit être établi entre la politique et la législation. Par conséquent, les dispositions législatives doivent être fondées sur le droit de propriété et la gestion des forêts, en tenant compte du rôle important des institutions et normes locales à cet effet. L'expérience acquise de la mise en oeuvre des projets pilotes sera un apport important lors de la rédaction des lois. Le processus de mise en place de la législation doit impliquer tous les niveaux de l'administration et les acteurs. A cet égard, les nouvelles lois doivent être adaptées à la structure décentralisée existante ou prévue partout où cela est possible. Pour établir une atmosphère de confiance, compte tenu de l'absence de confiance que nourrissent les communautés locales à l'égard des intentions du gouvernement, la nouvelle législation régissant les forêts communautaires doit être rendue publique et expliquée aux communautés pour éviter ou minimiser les problèmes à l'avenir.

Stratégies institutionnelles

Le principal bénéficiaire de la foresterie étant la communauté elle-même, les activités de gestion communautaire des forêts doivent, autant que possible, être réalisées à travers les institutions, les normes et les pratiques. Par ce moyen, il y aura un regain de confiance au niveau des communautés, tout en leur faisant comprendre que le projet leur appartient. La plupart des communautés sont dotées, depuis de longues années, de mécanismes de résolution des conflits qui doivent être pris en considération et utilisés lors des phases de planification et de mise en oeuvre de la foresterie communautaire.

Des relations doivent être nouées et un partenariat établi entre les différents acteurs (les institutions communautaires, les services forestiers, les ONG, les organisations privées de volontariat, etc.) pour assurer la pérennité et la mise en oeuvre effective de la foresterie communautaire.

Stratégies de mise en oeuvre

Pour une participation effective et totale des communautés, leurs droits doivent être clairement définis et expliqués à tous dès le départ. Les projets pilotes vont aider à identifier et à clarifier ces droits et privilèges. Tout l'appui technique nécessaire doit être fourni aux communautés, y compris la formation. La formation en foresterie communautaire ne doit pas être offerte à la commu-

nauté uniquement, les autres participants/acteurs doivent également en bénéficier. Une formation des formateurs (le personnel des services des forêts) doit être assurée, au fur et à mesure que se développe le concept de foresterie communautaire. Des plans simples de gestion des forêts, élaborés par les communautés avec l'assistance technique des services des forêts, vont constituer une base de travail pour ces communautés. D'autres activités de développement que pourra demander la communauté seront prises en compte au moment de la mise en oeuvre de la foresterie communautaire.

Stratégies économiques

Des mesures d'incitation seront prises en faveur de la communauté pour assurer un engagement à long terme. Par conséquent, il serait nécessaire d'identifier, de développer et de promouvoir les valeurs économiques des forêts. Lors de la phase de mise en oeuvre, il faut chercher des débouchés pour les divers produits, et la valeur de ces produits doit être élevée par un processus de valeur ajoutée. Cela suppose l'utilisation des connaissances locales, de la manière la plus accessible aux membres de la communauté. Tous les efforts possibles seront fournis en vue d'assurer un impact positif de cette approche sur les conditions de vie des populations.

Recommandations¹

Les groupes de travail ont fait certaines recommandations et propositions pour les activités de suivi en appui à la mise en oeuvre de la foresterie communautaire en Afrique, qui sont résumées ci-dessous:

- les gouvernements et les bailleurs de fonds doivent être sensibilisés pour mieux apprécier la foresterie communautaire et s'y engager à long terme à travers la mobilisation et l'allocation d'une quantité suffisante de ressources à ce processus;
- les réseaux régionaux, sous régionaux et nationaux de foresterie communautaire doivent être mis sur pied et renforcés pour faciliter l'échange des informations et encourager les visites entre les communautés, les services et les institutions de divers pays;
- la FAO doit immédiatement commencer à élaborer, sur base quinquennale, un rapport sur la situation de

la foresterie communautaire de chaque pays africain et en faire une large diffusion;

- des réunions consultatives régulières (bi-annuelles) doivent être organisées au niveau sous-régional, et auxquelles prendront part les services des forêts, les professionnels et les décideurs dans le but d'échanger les informations et de faciliter les activités de suivi auprès des gouvernements;
- les programmes réguliers de développement/renforcement des capacités doivent être organisés pour tous les acteurs par les gouvernements et les acteurs;
- le programme arbres, forêts et communautés rurales (FTPP) de la FAO doit intégrer dans ses activités, la collecte des études de cas et leur diffusion à autant d'acteurs que possible, dans le but d'appuyer les réseaux nationaux et africains;
- la FAO doit appuyer l'étude d'impact et mettre l'accent sur l'analyse de l'efficacité coût des cas où il existe une concurrence évidente pour l'utilisation des terres;
- la législation relative à la foresterie communautaire doit être régulièrement révisée par les gouvernements pour l'adapter aux évolutions sociales et économiques;
- les avantages physiques et financiers de la foresterie communautaire doivent être diffusés au sein des communautés locales et au niveau national;
- dans tous les cas, les communautés doivent être considérées comme des partenaires en matière de gestion des forêts;

- chaque fois que cela est possible, la FAO doit profiter des autres rencontres internationales pour promouvoir le concept de foresterie communautaire en Afrique;
- le développement des stratégies nationales de foresterie communautaire doit être encouragé par la FAO au sein du continent;
- la FAO doit distribuer les conclusions de cet atelier à tous les participants et aux pays concernés, ainsi qu'aux pays, bailleurs de fonds et ONG qui n'ont pas pu se faire représenter.

Conclusion

Les groupes de travail étaient unanimes sur le fait que la foresterie communautaire est applicable à l'ensemble de l'Afrique bien qu'il faille au préalable remplir certaines conditions. Il s'agit entre autres de l'existence d'un cadre politique et législatif permissif, un cadre de développement approprié, un cadre écologique adéquat et des mesures d'incitations satisfaisantes. On a également noté que les gouvernements doivent s'engager politiquement et financièrement dans le processus, et les dispositions relatives au droit de propriété foncière devraient garantir l'appropriation des ressources. On a également relevé que malgré la faisabilité de la foresterie communautaire, cette dernière ne pourrait pas toujours être une panacée (compte tenu notamment de la grande valeur des produits forestiers) notamment dans les zones où la gestion privée est possible.

1. La plupart des recommandations suggéraient que des activités de suivi soient exécutées par la FAO. Alors que ces recommandations présentent certainement un grand intérêt, il a été fait présent au cours des discussions qui ont eu lieu pendant la session, que la FAO ne possédait pas suffisamment de ressources tant sur le plan humain que financier pour mener à bien les nombreuses activités recommandées. Le Dr Warner a suggéré que les institutions nationales et régionales, plutôt que la FAO, soient chargées de la mise en oeuvre d'un bon nombre de ces activités. Cependant, certaines des activités recommandées sont actuellement effectuées à l'extérieur par l'intermédiaire du Programme arbres, forêts et communautés rurales (FTPP). Les composantes africaines du programme jouent un rôle actif dans la mise en réseau pour le développement et la diffusion des études de cas, des manuels de terrain, du matériel de formation et d'autre matériel d'information sur la gestion des ressources naturelles locales. Elles distribuent, à travers l'Afrique, un bulletin d'information FTP tous les quatre mois. Ensemble à ses partenaires du FPPP, l'Unité de foresterie communautaire (UFC) de la FAO travaille en fait en vue d'encourager la foresterie communautaire en Afrique au moyen de forums internationaux. L'UFC et le FPPP contribueront également à l'organisation d'un atelier de travail dans le cadre des activités de suivi sur la foresterie communautaire en Afrique, que l'on envisage, à ce jour, de tenir en Tanzanie en 2001.