Éléments pour une réorientation du développement forestier dans les pays du Sud

Autor(en): **Buttoud, Gérard**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss foresty journal = Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **146 (1995)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-766950

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Eléments pour une réorientation du développement forestier dans les pays du Sud[1]

Par *Gérard Buttoud*

Keywords: developing countries, forest policy, international cooperation, forestry development, deforestation. FDK 97: UDK 339.232

L'évolution récente des idées en matière de conception des rapports entre environnement et développement, dont Rio n'a constitué qu'une manifestation, n'est pas sans incidences sur la façon avec laquelle on aborde aujourd'hui la question des politiques forestières dans les pays du Sud.

A l'origine, et d'une façon générale, on a considéré longtemps qu'environnement et développement constituaient deux sphères antinomiques: si l'on souhaitait promouvoir la seconde, il fallait mettre la première sous le coude. On défricherait la forêt pour les cultures de rente, qui étaient le modèle de ce qu'il fallait faire pour obtenir ledit développement. Dans un domaine plus proprement forestier, c'est dans cette même optique que les grands projets ont privilégié la faisabilité industrielle et le reboisement en essences exogènes d'espaces boisés parfois préalablement défrichés. C'est pour la même raison que les politiques forestières traditionnelles se sont surtout attachées à soustraire les espaces boisés aux demandes des populations, suspectées d'être nuisibles au maintien de la couverture forestière.

Puis l'idée a quand même progressivement germé, devant les nombreux échecs (même techniques) de cette stratégie, qu'il était nécessaire de trouver une sorte de compromis entre les préoccupations liées à l'environnement et celles liées au développement. On essaierait alors de développer tout en ménageant la ressource. En matière forestière, cela ne changerait pas radicalement les objectifs eux-mêmes de la politique, mais ça amènerait à modérer certaines décisions ou à réfléchir à l'applicabilité locale des mesures prises (vulgarisation). Les mêmes structures (entreprises, administrations) pouvaient continuer le même type d'action, mais d'une autre façon.

[1] Selon une conférence, tenue le 24 janvier 1994 dans le cadre des colloques forestiers de la section forestière de l'EPF Zurich.

Les forestiers, habitués au long terme, n'avaient pas eu le temps de prendre un recul suffisant sur ces nouvelles tendances, que devant l'ampleur du désastre écologique dans le Sud, les idées les ont devancé. Aujourd'hui, tous les experts en sont arrivés à penser qu'environnement et développement sont deux concepts qui ne peuvent être considérés que conjointement et solidairement: le développement n'interviendra pas sans la sauvegarde de l'environnement, et vice-et-versa. Les espaces boisés apparaissent en effet indispensables à l'activité économique de nombreuses populations rurales du Sud: celles-ci ne doivent donc pas faire table rase de leurs ressources environnementales. Mais par ailleurs, il serait impensable et illusoire qu'on s'acharne à conserver des espaces boisés qui ne profitent pas directement au développement local. Du coup les seules stratégies qui apparaissent aujourd'hui pertinentes sont celles qui favorisent les deux aspects, l'un n'allant pas sans l'autre.

Ainsi, alors même que les forestiers en étaient à hésiter sur les stratégies à conduire, voilà que cette nouvelle problématique les pousse à tout remettre en question. Car, même si cette nécessaire complémentarité entre environnement et développement n'est guère que la systématisation des idées forestières appliquées depuis près de deux siècles en Europe, elle n'avait guère été mise en pratique dans les pays du Sud. Les politiques en exercice dans les pays en développement étant la plupart du temps un produit du premier type de conception, elles seraient donc à changer. Reste à savoir dans quelle mesure et de quelle façon.

1. Le bilan: Les limites de la gestion étatique

A l'image de ce qui s'était passé dans les pays s'étant doté anciennement d'une régulation des pratiques forestières, c'est d'abord à l'Etat qu'a été implicitement attribué par la loi le rôle d'organiser la police et la production forestières. Les textes en vigueur se fondent généralement sur l'attribution à l'Etat de la totalité des initiatives et du contrôle des activités forestières, qui en ressortent sectorielles et centralisées. Or les idées ont beaucoup évolué à ce sujet, et le rôle de l'Etat ne se définit plus tout-à-fait aujourd'hui comme il l'avait été dans les lois forestières antérieures.

1.1 La police des usages forestiers

Les politiques forestières actuellement en vigueur un peu partout dans les pays du Sud sont ainsi des politiques spécifiques et exclusives, dans la mesure où elles font du domaine forestier un espace géré spécialement par l'Etat, à l'exclusion de tout autre acteur, en particulier à l'exclusion des groupes locaux,

dont il s'agit de limiter le plus possible la pression sur les ressources que représentent ces espaces boisés.

Le contenu des législations correspondantes est donc essentiellement répressif puisque l'essentiel reste bien d'interdire aux usagers l'accès à un bien collectif qu'ils risquent de dégrader par leurs pratiques. Les lois forestières initiales, dont beaucoup ont survécu jusqu'à aujourd'hui, se trouvent dès lors constituées surtout d'une succession d'interdictions d'usages.

Protégé des appétits des paysans locaux, la forêt n'en est pas moins gérée par l'Etat qui en tire un profit estimé à l'échelle de l'ensemble de la société. Si les villes manquent de combustible et que le bois est encore le plus facile à se procurer, si le pays manque de devises et que les grumes se vendent bien, alors l'Etat décide de faire exploiter sous concession ces ressources forestières par des opérateurs qui se mettent ainsi au service de l'économie nationale sans doute, mais qui le font d'une façon concurrente des utilisations locales.

Mais dans tous les cas, l'Etat se fixe pour objectif de préserver le plus possible l'intégrité de la ressource forestière en en interdisant l'accès du plus grand nombre tout en tirant un profit fiscal de l'activité de quelques uns. Dans cette conception, les forêts sont des ressources naturelles qui appartiennent à l'ensemble du corps social représenté par l'Etat, et dont il faut s'attacher à ne pas entamer les capacités de renouvellement.

1.2 Un exemple, la dynamique des stratégies de reboisement

Un exemple de ces stratégies reposant de façon quasi exclusive sur l'initiative étatique peut être trouvé dans l'effort qui a été conduit un peu partout en matière de reboisement.

Devant le recul des formations forestières naturelles, on en est vite en effet arrivé à l'idée qu'il fallait reboiser à côté ou à la place pour compenser au moins quantitativement la perte correspondante de ressource. C'est l'Etat qui s'est d'abord seul chargé de cette tâche, en constituant à ses frais ou à ceux de l'aide internationale de grands peuplements artificiels gérés en régie et destinés d'abord à l'approvisionnement urbain ou industriel. Mais les coûts, et notamment ceux de la main d'œuvre, étaient tels qu'il était peu probable de rentabiliser une telle opération, et progressivement, la nécessité s'est fait sentir de confier aux populations locales une partie des responsabilités de gestion. Celles-ci ont donc progressivement été réquisitionnées sous l'autorité de chefs traditionnels gagnés à la cause administrative pour conduire le reboisement, qui était alors présenté comme bénéfique à l'économie locale. Mais si les villageois étaient ainsi présentés comme les bénéficiaires de l'opération, la loi forestière n'en restait pas moins en vigueur qui faisait du sol la propriété de l'Etat et qui soumettait toute intervention à l'autorisation administrative. D'où certains malentendus qui n'ont pas, loin s'en faut, favorisé l'efficacité de la for-

mule. Les rapports entre forestiers et paysans sont restés même à ce stade du même type que précédemment.

Et même si certaines ONG ou coopérations bilatérales et multilatérales prônaient déjà depuis un certain temps la promotion d'une responsabilisation paysanne plus complète, force est de constater que l'Etat en matière forestière ne s'est finalement résolu à se désengager qu'à partir du moment où ses moyens se sont vus réduits par les politiques macroéconomiques imposées de l'extérieur.

1.3 La dérégulation

Reste que plus généralement même, l'Etat n'a pas su ou n'a pas pu se montrer à la hauteur de la tâche qu'il s'était fixé. Partout en zone tropicale et méditerranéenne, les espaces boisés reculent, et ils le font même où les politiques étatiques sont appliquées de la façon la plus rigoureuse.

L'application systématique d'une conception étatique et exogène de l'autorité forestière a butté en effet sur plusieurs problèmes. Le premier consiste dans le maintien des structures traditionnelles d'encadrement de la société locale. La loi existe bien, mais seulement sur le papier, car sur le terrain, les conflits sont réglés par la coutume. Les deux systèmes de légitimation des pratiques sociales coexistent, de telle sorte qu'on ne finit par plus savoir qui régule réellement. En matière forestière, un cas très fréquent est celui dans lequel les gardes poursuivent les délinquants et les verbalisent, avant que les notables locaux n'interviennent par la sphère politique pour faire retirer les pénalités correspondantes. Rien donc de bien responsabilisant pour les intéressés.

Du coup, l'autorité administrative se trouve suffisamment battue en brêche pour lui faire perdre une partie de sa force. Et les fonctionnaires eux-mêmes en arrivent à composer avec la loi, en profitant de la faculté de compromis, pour se livrer à des pratiques corruptives. Cette situation n'est du point de vue de l'efficacité concrète, sûrement pas pire que la précédente, mais elle contribue à enlever tout garde-fou. Tout devient alors possible, et la loi ne régule plus rien du tout.

1.4 Les politiques forestières sont-elles elles-mêmes des facteurs de déforestation?

C'est en fin de compte la question, qui aurait été jugée comme iconoclaste il y a une dizaine d'années, qu'on est amené à se poser aujourd'hui.

Les politiques étatiques ont d'abord rigidifié l'encadrement de la production à un point tel qu'elles ne permettent plus le dynamisme économique (bureaucratie de contrôle, déresponsabilisation), et qu'elles aboutissent le plus

souvent à des formes de subventionnement d'activités dégradantes de la ressource (concessions, fixation des prix des combustibles ligneux).

Elles ont ensuite sécrété tout un ensemble de mécanismes de contournement qui non seulement lui enlèvent toute chance d'application, mais qui conduisent même à des résultats contraires à ceux recherchés (corruption).

Finalement dans les causes de déforestation, on est tenté de penser que la politique forestière joue elle-même son rôle (au moins d'accélérateur et d'amplificateur), et que ce rôle est d'autant plus important à considérer qu'il est probablement celui sur lequel l'action humaine dispose des meilleures possibilités d'action.

Seulement, le problème reste bien s'agissant des causes de distinguer entre deux aspects du problème. Si beaucoup d'interventions et de stratégies forestières ont échoué, est-ce parce que les politiques qui les sous-tendaient étaient mauvaises, ou bien est-ce au contraire parce que ces politiques, bonnes dans leur principe, ne disposaient pas des moyens suffisants pour leur permettre d'être efficaces? A moins que ce ne soit peut-être les deux à la fois?

C'est essentiellement sur cette question que les agences et bailleurs de fonds (qui, au niveau du discours en tout cas, apparaissent d'accord sur tout le reste) s'opposent aujourd'hui.

2. Quelques grandes lignes directrices

Le constat qui peut être dressé des politiques forestières suivies, de même que les interrogations qu'il suscite, amènent dès lors à réfléchir à ce que pourraient être des pistes de solution. Et d'abord, sur quelles considérations, sur quelles hypothèses, baser une stratégie forestière susceptible de porter le développement?

2.1 Considérer les espaces boisés comme des ressources construites

On a vu que les politiques forestières existantes ont été généralement conçues 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 contrôler le recul par l'instauration d'une police spécialisée d'un côté, et par le reboisement systématique des surfaces non occupées par l'agriculture de l'autre.

Ce modèle est aujourd'hui à changer, car il ne correspond plus au taux d'utilisation actuel des espaces boisés. Il n'est en effet plus possible de préserver et d'améliorer la ressource boisée en en empêchant l'utilisation par les différents usagers (paysans, industriels) qui peuvent y avoir accès. Forêts et

reboisements seront d'autant plus entretenus et respectés qu'ils profiteront de façon équilibrée à la société. Les forêts même naturelles doivent être dotées d'aménagements conservatoires qui laissent la place à des activités productives, lesquelles constituent le meilleur garant de leur préservation. Les réserves et mises en défens doivent être limitées au strict minimum. Le principe même de la concession doit être dans cet esprit complètement revu, pour se baser sur des considérations d'aménagement à long terme.

Comme en Europe, il faut aménager les ressources s'il on veut les conserver. Les ressources ne sont pas un donné, elles se construisent. L'exemple le plus typique d'une telle situation est fourni par les parcs arborés de la zone sahélienne, qui ont semble-t-il mieux résisté au déboisement que d'autres formations boisées moins anthropisées.

Deux grandes pistes conceptuelles sont dès lors à privilégier:

- l'agroforesterie: l'arbre doit être intimement associé au système productif agricole qu'il doit enrichir et stabiliser, l'intégration pouvant se faire au niveau de la parcelle (association d'arbres aux cultures dans les champs des particuliers), au niveau 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 ruraux).
- la gestion par les intéressés: si la ressource boisée est construite, il est clair que ce n'est pas par l'Etat mais par les paysans et autres opérateurs locaux. C'est donc à ces derniers qu'il convient de confier une grande part des responsabilités de gestion de ladite ressource, même si cette gestion débouche sur des pratiques plus intensives et orientées vers la satisfaction des besoins en présence. Dans cette optique, les questions socio-économiques cessent d'être des contraintes, mais constituent au contraire la base indispensable à tout progrès.

2.2 Partir des logiques paysannes et chercher à les faire évoluer

Le constat actuel est clair: on ne développera pas la forêt sans l'homme, et partant, on ne la développera pas si ce développement n'est pas l'affaire de notre homme.

Le développement forestier doit donc d'abord être conçu à partir d'un objectif central qui est de satisfaire aux besoins à long terme des populations locales. On remarquera d'ailleurs que c'est parce que les politiques forestières initiales cherchaient au contraire à ne pas valoriser les besoins locaux que même l'exploitation commerciale des bois s'est trouvée naturellement orientée vers les besoins extérieurs aux pays de référence.

Satisfaire aux besoins locaux ne signifie pourtant pas céder la gestion forestière aux usagers locaux qui risquent de se dépêcher d'en tirer le plus grand

profit immédiat sans considération de la reproduction de la ressource à long terme. Les pratiques actuelles, dont on a vu qu'elles étaient dégradantes faute d'une régulation claire et admise par tous, doivent être dissuadées. Mais elles peuvent peut-être l'être beaucoup plus efficacement si ceux qui bénéficient directement des ressources forestières sont ceux qui les mettent en valeur.

Dans de nombreux cas, il ne peut s'agir que de promouvoir un développement endogène et autocentré. Ce qui ne signifie pas que les pays dotés de ressources importantes ne doivent pas exporter une partie même importante de leur production; mais ils doivent le faire en mettant en place un système productif qui soit respectueux à la fois des intérêts locaux et de la reproduction de la ressource à long terme (c'est en fait l'inverse qui se passe actuellement en matière d'exportation des produits forestiers). 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).

2.3 Se servir de la coutume

Encore faut-il faire avec l'homme comme il est, et éviter de substituer à ses mécanismes de fonctionnement d'autres mécanismes conçus de façon exogène.

Or un système existe, conçu localement avant que l'Etat ne s'impose, pour réguler ces pratiques. C'est la coutume, ou du moins l'ensemble des réglements traditionnels d'affectation et d'utilisation du sol. Certes, elle a perdu aujourd'hui, pour des raisons historiques, une grande partie de sa signification aux yeux mêmes des paysans. Mais elle est le seul exemple disponible de réglementation endogène, et comme telle, elle dispose de meilleures capacités d'adoption par les villageois. Elle doit elle-même changer. D'abord parce qu'elle a été généralement conçue à une époque où les ressources boisées étaient plus abondantes qu'aujourd'hui, et les règles valables à cette époque pourraient s'avérer dégradantes aujourd'hui. Ensuite parce qu'elle est surtout un système d'encadrement social et non d'entraînement économique (elle gère par exemple plus la répartition que la production), et qu'ainsi elle ne promeut pas toujours la responsabilisation paysanne. Mais la nier revient à reproduire les erreurs de la réglementation passée. Non seulement, il convient donc de reconnaître les structures traditionnelles et de s'y adapter, mais peut-être faut-il même baser sur elles un changement législatif nécessaire.

2.4 Reconstituer le système de droits et de devoirs

Reste qu'il s'agit bien d'élaborer une règle, c'est-à-dire un ensemble de droits et de devoirs légitimés par tous.

La règle doit être unique, et ne pas se composer de dispositifs différents par leur nature, leurs objectifs et leur logique, comme c'est le cas fréquent dans l'application du droit forestier actuel.

La règle du jeu doit aussi se définir *a priori* et non *a posteriori*. Elle ne doit pas se trouver sans cesse remise en question en cours de partie par ceux qui ont l'impression d'en faire momentanément les frais, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui. L'application de la loi ne doit pas donner lieu à négociation.

Enfin on peut se demander si la solution la plus efficace n'est pas celle dans laquelle la règle du jeu est appliquée directement par les joueurs eux-mêmes, en ne recherchant un arbitre extérieur aux intérêts du groupe que quand on ne peut plus faire autrement, en cas de conflit grave entre joueurs. C'est peut-être aux paysans de constituer entre eux la structure susceptible de faire fonctionner le réglement de la façon la plus légitime et donc efficace.

3. Les pistes d'interventions possibles

A partir du moment où les tendances des stratégies de développement forestier privilégient l'initiative locale, on comprendra qu'il ne s'agit ici nullement de donner des recettes, des solutions toutes faites. La solution doit au contraire se définir localement par les intéressés, avec un appui de l'expert (assimilé par le paysan à l'Etat ou à la ville) qui doit être le moins impliqué possible.

3.1 Redéfinir le rôle de l'autorité publique

Le rôle de l'administration centrale, et plus généralement de l'Etat, doit d'abord être largement repensé.

Dans cette optique, l'Etat n'a plus à gérer lui-même les pratiques. C'est au contraire aux bénéficiaires directs qu'il convient de transférer la gestion (laquelle doit être plus nettement distinguée de la propriété proprement dite), en leur déléguant le plus possible les fonctions d'encadrement correspondantes. Les acteurs locaux, ceux vers lesquels doit tendre la stratégie forestière, peuvent être aussi bien publics que privés.

Les communes, à instituer ou à revitaliser quand elles existent déjà, peuvent être des garants de la responsabilisation locale et d'une répartition égalitaire des produits dans un cadre pas trop éloigné de la coutume traditionnelle. Mais il faut par ailleurs compter sur le dynamisme privé pour augmenter la production et le commerce des produits forestiers: les paysans au niveau de la production, les entrepreneurs privés au niveau de l'exploitation et

de la transformation, doivent devenir les acteurs fondamentaux du développement. Une formule particulièrement adaptée dans certains pays, à mi-chemin entre les systèmes communal et particulier, réside peut-être dans le groupement local de privés, intéressé à la fois au dynamisme économique et à la conduite d'opérations communautaires de développement durable.

De toute façon, comme par ailleurs les programmes d'ajustement structurel ont surtout pour 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 être redéfinie. D'autre part, les activités de fourniture d'intrants (amont) et de transformation ultérieure des produits (aval) qui apparaissent aujourd'hui essentielles dans le développement du secteur sont trop négligées ou trop encadrées dans le système actuel pour permettre la croissance économique.

D'abord, ses moyens d'intervention ne doivent plus se limiter à la répression. Le rôle de l'Etat doit être au contraire d'accompagner positivement un mouvement de prise en charge par les utilisateurs des responsabilités de gestion correspondantes. Il s'agit désormais d'encourager les acteurs locaux prédéfinis à s'orienter vers les actions les plus conformes à l'intérêt général, en intervenant en appui à des actions dont la responsabilité incombe à ces acteurs et en fournissant les avantages de nature à orienter les interventions vers une meilleure satisfaction des objectifs de la politique forestière. La stratégie forestière doit donc faire une plus grande place à l'incitation, bien absente généralement des textes actuels.

Cela dit, 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 financements, doivent au contraire être au moins maintenus, à charge bien sûr par ailleurs d'une meilleure efficacité. De même une transition progressive doit-elle être ménagée. Certaines expériences de délégation de gestion doivent être testées 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 être prudente et progressive, pour ne pas mettre en cause des 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 les systèmes de responsabilisation des acteurs locaux fonctionnent 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.

3.2 Responsabiliser les structures locales

Dans cette optique, les politiques forestières nationales doivent reposer sur la nécessité de susciter une meilleure prise de conscience de leurs intérêts pour les bénéficiaires et la société, et partant une plus grande responsabilité dans la gestion des divers acteurs concernés.

Il ne servirait en effet à rien de monter un dispositif de protection et de développement si structuré soit-il si par ailleurs les bénéficiaires mêmes du développement n'en étaient pas partie prenante, et donc par là même intéressés à la réussite des opérations.

La réussite d'une politique forestière passe par l'implication de tous. Une grande partie des échecs constatés provient des carences dans cette association, qui est un garant majeur d'une politique forestière efficace. La stratégie doit donc consister en priorité à associer le plus grande nombre d'intervenants possible aux actions conduites.

Une inflexion doit donc s'effectuer dans le sens du transfert des prérogatives étatiques vers les collectivités locales et les particuliers. Cette inflexion doit être réfléchie dans sa logique, et aussi débattue dans la mesure où elle s'inscrit également dans le contexte d'une nécessité de responsabiliser les acteurs du développement.

Par ailleurs, l'activation et la rationalisation des activités de récolte et d'utilisation des produits forestiers passent par une relance des mécanismes de marché qui sont susceptibles de permettre une régulation plus souple et plus efficace que les structures étatiques (contrôle, subventionnement). Certaines activités – la production de plants, le reboisement, l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits – doivent être confiées à l'initiative privée, et même – sous certaines conditions – au secteur informel.

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).

La gestion durable doit permettre l'intérêt des populations riveraines, dont les activités forestières doivent être régulées collectivement sur un mode participatif qu'il convient de définir cas par cas. La police elle-même peut dans cet esprit être assumée localement lorsque l'intérêt collectif des paysans est en jeu.

De toute façon, la gestion instituée par la politique forestière doit être moins centralisée qu'elle n'apparaît implicitement aujourd'hui. Les activités de gestion directe et de contrôle doivent être assumées par les représentants collectifs des acteurs locaux.

3.3 Changer la logique de l'intervention administrative

Un tel changement dans la logique de l'intervention forestière ne peut pas s'opérer sans modifications importantes de la politique forestière nationale.

La législation d'abord, doit clairement rendre compte de ces nouveaux objectifs et critères de l'action collective. Pour cela, la loi forestière doit comprendre un préambule explicitant clairement ces directions. Par ailleurs, des pas entiers visant à favoriser l'action des particuliers et des groupements locaux (statut des représentants des acteurs locaux, administration consultative, incitations fiscales et financières...) qui ne sont pas de simples amendements doivent être introduits. Des incitations particulières doivent être définies de façon à encourager les paysans à planter des arbres (systèmes d'encouragement à l'agroforesterie) et à développer les boisements privés (clarification du statut foncier, nouvelles modalités de contrôle des exploitations) et communaux (aide au développement de la propriété ou de la gestion collective locale, contrats de gestion, plans forestiers communaux). Enfin, même les parties de la loi relatives à la conservation des ressources forestières doivent être réécrites, de façon à ce que le maintien et le développement de la ressource passent d'abord par l'amélioration de sa gestion (plans d'action régionaux, aménagement polyvalent des boisements étatiques, contrats d'exploitation forestière) plutôt que par la seule police des usages. Le fait de réécrire la loi forestière a aussi pour objectif de sensibiliser les différentes parties en présence et d'aboutir à des compromis transparents entre grands intérêts en présence avant même l'application des textes.

Le fonctionnement des instances d'intervention doit d'autre part être lui-même amélioré, afin d'optimiser les moyens existants et de permettre ainsi une meilleure efficacité des actions conduites. Les dispositifs conçus pour permettre l'application de la loi forestière doivent être simples et clairs et motivants. Il faut rapprocher les interventions de l'administration des problèmes réels du terrain, et donc modifier sa structure pour la faire correspondre au nouveau rôle de l'Etat qui est d'accompagner et d'inciter et non plus de gérer: la vulgarisation, l'appui aux paysans de même que le suivi-évaluation des actions conduites, doivent prendre dans ce domaine une plus grande place qu'ils ne le font aujourd'hui. La formation des agents administratifs concernés doit être revue afin de faire mieux correspondre la compétence administrative à ce nouvel objectif. L'amélioration de cette compétence passe par la mise en place d'un système d'acquisition et d'amélioration des connaissances (sur la forêt mais aussi sur la société locale). Une véritable politique de formation s'impose à tous les niveaux.

En fin de compte c'est bien la fonction du forestier qui doit elle-même changer dans un tel contexte.

Ces directions, à peine effleurées ici et qui peuvent apparaître comme relever du simple bon sens, sont en fait bien connues des gouvernements con-

cernés. Mais jusqu'ici, l'évolution vers de telles stratégies a été particulièrement lente. D'abord parce que l'adoption d'une telle politique fondée sur la responsabilisation des bénéficiaires suppose l'attribution de pouvoirs au peuple, et notamment aux paysans (et aux paysannes); or il s'agit de pays dont la démocratie n'est pas toujours le fort, et dont les élites d'origine urbaine ne cherchent peut-être pas à transférer une part d'autorité aux ruraux. Par ailleurs, la difficulté d'un tel modèle de développement est que d'une part, il ne sert à rien de faire une action si on ne fait pas toutes les autres en même temps (logique systémique), et que d'autre part les actions concrètes doivent se définir localement.

Des pas ont bien été faits dans certains pays dans ces directions. Mais ils traduisent malheureusement souvent le désengagement d'un Etat exsangue: on en arrive en effet à se demander si c'est bien parce qu'on souhaite vraiment responsabiliser les paysans qu'on prône aujourd'hui l'initiative privée, ou si ce n'est pas plutôt parce que l'Etat a été sommé par le FMI de se retirer. Pour autant, des projets locaux, çà et là, tentent avec les moyens du bord, de mettre en pratique de telles idées.

Pour mettre en place les moyens susceptibles de satisfaire aux objectifs définis dans le cadre d'une stratégie aussi nouvelle, un ensemble d'actions ponctuelles ne suffit pas. Certes, il convient de donner partout l'exemple, au niveau de projets locaux et concrets. Mais encore faut-il que cette dynamique soit au plus haut niveau supportée par l'autorité publique. A cet égard, une implication de tous les acteurs, coordonnée par l'Etat, s'impose.

Il convient ainsi dans la plupart des cas de redéfinir formellement les politiques nationales, à travers un processus participatif large et médiatisé, et de le faire avant même de formuler des plans d'action (PAFT ou autre) qui ne sont en fait que la traduction de ces stratégies en termes d'affectation des moyens dans le temps et dans l'espace.

La formulation et la mise en œuvre de stratégies de développement forestier durable sont à ce prix.

Résumé

Les politiques forestières suivies dans les pays en développement pour contrer la tendance à la déforestation sont aujourd'hui au centre d'un débat. Devant l'échec des politiques antérieures sectorisées et étatiques, le besoin s'exprime aujourd'hui de redéfinir des stratégies permettant la responsabilisation des acteurs locaux et l'articulation des actions forestières aux enjeux ruraux globaux, ce qui suppose la précision de nouveaux droits et devoirs de chacun.

Zusammenfassung

Elemente für eine Neuorientierung der forstlichen Entwicklung in den Ländern des Südens

Die bisherigen forstpolitischen Massnahmen der Entwicklungsländer zur Lösung des Entwaldungsproblems werden zunehmend kritisch beurteilt. Anstelle der bisherigen forstpolitischen Ansätze, die durch eine sektorielle und staatliche Sichtweise bestimmt waren, sind heute Strategien erforderlich, welche auf die Verantwortlichkeit örtlicher Akteure gerichtet sind und die umfassenden Probleme des ländlichen Raumes besser berücksichtigen. Dies erfordert, dass die Rechte und Pflichten des einzelnen neu definiert werden.

Die anfänglich in den Entwicklungsländern vorherrschende Auffassung, dass Entwicklung und Umweltbelange unvereinbar seien, ist heute der Einsicht gewichen, dass sie sich vielmehr gegenseitig bedingen und ergänzen. Die nach wie vor der überholten Auffassung verpflichtete Politik vieler Länder muss dementsprechend geändert werden.

In den Entwicklungsländern ist Forstpolitik nach wie vor in erster Linie Sache des Staates. Ihr repressiver Charakter äussert sich im Bestreben des Staates, in seinem Interesse die Nutzung bzw. Übernutzung der forstlichen Ressourcen durch die lokale Bevölkerung mittels Verboten einzuschränken.

Dass die fortschreitende Entwaldung bisher nicht erfolgreich gestoppt bzw. vermindert werden konnte, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die staatlichen Gesetze wirkungslos bleiben, solange traditionelles Gewohnheitsrecht nicht genügend berücksichtigt wird. Darüber hinaus ist die starre staatliche Politik möglicherweise selbst ein Faktor, der zur Entwaldung beiträgt.

Die auf pflegliche Nutzung gerichtete Bewirtschaftung forstlicher Ressourcen ist die beste Garantie für deren Erhaltung. Forstliche Ressourcen können nicht mehr als etwas Gegebenes, dessen man sich bedienen kann, aufgefasst werden. Vielmehr müssen sie zweckmässig bewirtschaftet werden. Als Lösungsansätze bieten sich vor allem an:

- die Agroforstwirtschaft
- die Bewirtschaftung durch die an der Nutzung unmittelbar Interessierten

Voraussetzung für eine erfolgversprechende forstliche Entwicklung ist, dass sowohl die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung anerkannt und befriedigt werden als auch die Erneuerungsfähigkeit der Ressource langfristig berücksichtigt wird.

Bestehende traditionelle Strukturen und Bodennutzungsrechte sollen anerkannt werden. Auf ihnen könnte die notwendige Anpassung des Rechts aufbauen.

Es müssen Regelungen erarbeitet werden, die allgemein anerkannte Rechte und Pflichten festlegen. Möglicherweise sind es die Bauern selbst, welche die Rahmenbedingungen und Strukturen bestimmen sollten, in denen die dadurch legitimierten Regelungen ihre Wirkung entfalten sollen.

Der Staat sollte die Bewirtschaftung der Ressourcen den umittelbaren Nutzniessern übertragen. Die Bewirtschaftung des Waldes muss in die Verantwortung derjenigen übergehen, die den Wald nutzen, wobei der Staat diesen Übergang beratend und unterstützend begleiten soll.

Der Erfolg einer Forstpolitik hängt vom Einbezug aller ab. Die staatlichen Vorrechte müssen daher an die lokalen Kollektive übergehen, und die Waldbewirtschaftung muss dezentralisiert werden.

Eine solche Neuausrichtung setzt eine grundliegende Änderung staatlicher Forstpolitik voraus. Zur Erreichung der obgenannten Ziele ist eine Anpassung des geltenden Rechts erforderlich, und die Verwaltung muss ihre Tätigkeit vermehrt an den konkreten Problemen der Betroffenen ausrichten.

Dass die Entwicklung zu den neuen Strategien nur sehr langsam vorankommt, ist im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der Entwicklungsländer im Demokratisierungsprozess bzw. bei der Überwindung oligarchischer Strukturen zu sehen. Es ist deshalb entscheidend, dass die staatlichen Institutionen sich der sozialen Dynamik bewusst sind und eine partizipative Beteiligung aller Interessengruppen gewährleisten.

Zusammenfassung: *Y. Kazemi/M. Spinnler*

Bibliographie

Berkes, F., ed., Common Property Resources; Ecology and Community-Based Sustainable Development, London, Belhaven Press, 1989, 302 p.

Buttoud, G., Les produits forestiers dans l'économie africaine, Paris, ACCT-CILF-Presses Universitaires de France, 1989, 321 p.

Buttoud, G., Changer de politiques forestières en Afrique sèche, Politique Africaine, no 43, 1991, pp. 153–158.

Buttoud, G., Forest Policy Challenges and Strategies for Mediterranean Countries, Nancy-Chania, INRA-MAICH, 1992, 79 p.

Cubbage, F.W. et al., Forest Resource Policy, New York, John Wiley & Sons, 1993, 562 p.

Défaillances (Les) du marché et des gouvernements dans la gestion de l'environnement; les zones humides et les forêts, Paris, OCDE, 1992, 89 p.

Falloux, F., Talbot, L., Crise et opportunité; environnement et développement en Afrique, Paris, ACCT-Maisonneuve et Larose, 1992, 444 p.

Forest (The) Sector; a World Bank Policy Paper, Washington, The World Bank, 1991, 98 p.

Foresterie paysanne et communautaire; aperçu d'une décennie et perspectives opérationnelles, Berne, DDA-Intercooperation, 1991, 127 p.

Gregersen, H. et al., People and Trees; the Role of Social Forestry in Sustainable Development, EDI Seminar Series, Washington, The World Bank, 1989, 273 p.

Mather, A.S., Global Forest Resources, London, Belhaven Press, 1990, 341 p.

Poore, D., ed., No Timber Without Trees: Sustainability in the Tropical Forest, London, Earthscan, 1989, 252 p.

Repetto, R., Gillis, M., Public Policies and the Misuse of Forest Resources, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 432 p.

Sharma, N.P., Managing the world's Forests: Looking for a Balance Between Conservation and Development, Dubuque, Kendall/Hunt, 1992, 605 p.

Shepherd, G., ed., Forest Policies, Forest Politics, London, ODI Agricultural Occasional Paper no 13, 1992, 86 p.

Auteur: Gérard Buttoud, Directeur, Station d'Economie et Sociologie Rurales, I.N.R.A.-E.N.G.R.E.F., 14, rue Girardet, F-54042 Nancy.