

Les progrès de la foresterie participative en Afrique

par **Jorieke Potters, Dominique Reeb** et **Maarten Roest-Crollius**

Service des politiques et institutions forestières, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie.

RÉSUMÉ

La foresterie participative a considérablement progressé au cours de la dernière décennie dans la plupart des pays africains. Une tendance positive peut être observée en faveur de politiques plus propices et d'une volonté croissante d'adopter la gestion forestière participative (GFP). La capacité professionnelle et institutionnelle se développe et, dans de nombreux pays, les populations affichent une attitude positive pour une plus grande participation des parties prenantes dans la gestion forestière. Malgré cette tendance positive dans plusieurs pays, la mise en œuvre proprement dite ne bénéficie pas de l'appui nécessaire.

Sur la base des contributions compilées à travers l'étude du questionnaire, des recommandations ont été émises pour un appui actif de la mise en œuvre de la politique participative:

- Continuer à systématiser la collecte et le partage de l'information sur les progrès de la GFP.
- S'assurer de la disponibilité des fonds pour la mise en œuvre de la foresterie participative.
- Renforcer la capacité aux niveaux national et décentralisé pour la mise en œuvre de la GFP.
- Multiplier les stratégies à partir des projets pilotes en faveur de l'approche nationale.
- Garantir une approche inclusive et la sécurité des droits des usagers.
- Assurer la coordination intersectorielle.

Introduction

Historique

La foresterie participative est apparue au cours de la dernière décennie comme une approche efficace permettant aux communautés locales de prendre part à la prise de décisions en vue d'assurer une gestion et une utilisation durables des ressources forestières qui constituent leur principale source de revenus. De nos jours, tous les pays africains s'orientent, quoique à des degrés divers, vers une plus grande participation des populations dans la gestion des ressources forestières.

Il existe de nombreuses publications sur les différents aspects de la foresterie participative et les meilleures pratiques en tant qu'outil d'appoint dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche. Néanmoins, la documentation systématique concernant véritablement la promotion de la foresterie participative sur le

continent africain est insuffisante. Une telle information est primordiale pour faciliter l'échange de connaissances et d'expériences. Elle sert, en outre, de base réaliste de planification et de formulation de politiques, en vue de l'identification des questions qui requièrent une intervention plus active de la part des gouvernements, des organisations nationales et internationales. De la même manière, elle permet le suivi du processus de changement au cours des années.

Le premier atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique a eu lieu à Banjul, Gambie, en avril 1999. Il avait pour objectif de stimuler l'échange et le flux des informations ainsi que l'apprentissage mutuel. L'une des recommandations issues de cet atelier portait sur la préparation d'un rapport national sur la foresterie participative tous les cinq ans, afin de faire le point de la mise en œuvre de l'approche en Afrique. Le présent document s'inscrit dans le cadre des efforts visant à donner un aperçu de la situation, et sera

soumis pour examen au second atelier international sur la foresterie participative prévu à Arusha (Tanzanie) du 18 au 22 février 2002. L'un des objectifs visés est la formulation de recommandations à l'intention des gouvernements et bailleurs de fonds, afin de faciliter la promotion de la foresterie participative aux fins d'une utilisation durable des ressources forestières en Afrique. Le présent document servira de base de discussion.

Méthodologie utilisée

Ce rapport s'appuie sur une enquête réalisée sur la base d'un questionnaire entreprise tout au long de l'année 2001. Le questionnaire a été distribué aux organisations gouvernementales et non gouvernementales s'occupant de foresterie dans la plupart des pays africains, en vue d'évaluer le stade de mise en œuvre de la foresterie participative au plan national. Trente pays au total ont été inclus dans cette enquête et figurent en Annexe 1.

Cette méthode spécifique de collecte de données présente des avantages et des inconvénients dont il faut être conscient en lisant ce document. Les atouts de la méthode tiennent au fait qu'il s'agit d'une approche systématique de collecte de données sur un éventail de questions. Par ailleurs, le questionnaire est un moyen très économique et relativement facile de se faire une idée sur une situation couvrant un vaste rayon. Lorsqu'on la compare à des méthodes de collecte d'informations plus intensives, telles que les interviews, les études de cas ou les discussions en groupes, la méthode du questionnaire comporte un risque considérable car elle prête à diverses interprétations des résultats glanés, ce qui complique l'analyse et la comparaison des données. Il est en outre plus difficile d'obtenir des informations complètes et il peut y avoir un penchant marqué dans la sélection des personnes à interroger. Étant donné que les réponses sont données par écrit, il s'avère également difficile d'évaluer la pertinence et la précision des informations. Si nous considérons cependant ces facteurs, la méthode est bien adaptée à une vue d'ensemble, en tant que base de discussion et d'investigation.

Définition de la foresterie participative

Un grand nombre de définitions sont apparues suite aux différents efforts visant à susciter une plus grande participation des parties prenantes dans la gestion des ressources forestières. Les concepts tels que la foresterie communautaire, la gestion forestière à base communautaire, la foresterie sociale, la gestion forestière mixte, la gestion de la propriété forestière

commune, la foresterie participative se réfèrent tous aux approches qui impliquent, d'une certaine manière, la participation des parties prenantes aux activités touchant à la foresterie. Dans le présent rapport, le terme «Foresterie participative» est considéré comme un concept englobant tous les différents types d'activités forestières, faisant intervenir les partenaires locaux, notamment les villageois, jouissant d'une certaine autorité dans la prise de décisions. D'une part, son caractère global implique qu'il faut inclure dans la définition, les pratiques traditionnelles indigènes, les expériences inspirées par les bailleurs de fonds internationaux et celles appuyées par les pouvoirs publics, tout comme celles des entreprises forestières privées et de l'industrie du bois. Pour mieux appréhender les efforts de promotion de la foresterie participative, ce manque de spécificité peut conférer un sens quelque peu vague au concept.

Structure du rapport

Le rapport est divisé en deux parties. L'objectif de l'aperçu général du développement des ressources forestières en Afrique est de se faire une idée de la portée et de l'importance des expériences en matière de foresterie participative, ainsi que du sérieux de la volonté politique exprimée pour appuyer la promotion d'une telle initiative.

La seconde partie se concentre sur les contraintes et les opportunités en termes de gestion forestière participative, telles qu'elles ont été identifiées par les personnes interrogées, et dans leur contexte national. L'aperçu peut s'avérer une contribution judicieuse à la discussion sur les stratégies visant à améliorer la gestion des ressources forestières.

Le rapport conclut en faisant quelques recommandations pour des actions futures et en identifiant les questions qui requièrent un examen et une investigation plus approfondis.

Aperçu sur les progrès réalisés en matière de foresterie participative

Informations générales

Couvert végétal total et aire sous gestion participative

Les données sur la superficie totale du couvert végétal et le pourcentage de l'espace géré dans le cadre de quelques dispositions participatives (tableau 1) donne une première indication de la signification du concept de gestion participative des ressources forestières

**TABLEAU 1 • Superficie totale des zones forestières
et des aires placées sous gestion participative**

PAYS/ZONE	SUPERFICIE	COUVERT SELON FOSA*	RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE				
			SUPERFICIE 1 000 ha	SUPERFICIE 1 000 ha	ÉCARTS STATS DU FOSA 1 000 ha	SUPERFICIE FP 1 000 ha	ZONE RÉSERVÉE 1 000 ha
Afrique du Sud	121 758	8 917	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Bénin	11 063	2 650	7 030	4 380	2 267	2 168,00	32,2
Burkina Faso	27 360	7 089	n.c.**	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Burundi	2 568	94	171	77	64	n.c.	37,4
Cameroun	46 540	23 858	19 598	-4 260	6 173	n.c.	31,5
Comores	186	8	12	4	n.c.	n.c.	n.c.
Congo	34 150	22 060	22 000	-60	19 800	n.c.	90,0
Congo, RDC	226 705	135 207	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Côte d'Ivoire	31 800	7 117	5 500	-1 617	n.c.	n.c.	n.c.
Ethiopie	110 430	4 593	4 505	-88	450	50,00	10,0
Gambie	1 000	481	500	19	30	5,00	6,0
Ghana	22 754	6 335	2 000	-4 335	400	0,20	20,0
Guinée- Bissau	3 612	2 187	2 034	-153	30	0,50	1,5
Kenya	56 915	17 096	37 600	20 504	250		0,7
Lesotho	3 035	14	52	38	1	0,80	1,9
Madagascar	58 154	11 727	12 000	273	n.c.	n.c.	n.c.
Malawi	9 409	2 562	2 642	80	n.c.	n.c.	n.c.
Mali	122 019	13 186	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Moroc	44 630	3 025	8 000	4 975	n.c.	n.c.	n.c.
Mozambique	78 409	30 601	62 000	31 399	1 000	150,00	1,6
Niger	126 670	1 328	8 000	6 672	n.c.	n.c.	n.c.
Ouganda	19 964	4 190	4 949	759	3	3,00	0,1
Sénégal	19 252	6 205	18 201	11 996	n.c.	n.c.	n.c.
Sierra Leone	7 162	1 055	6 305	5 250	15	n.c.	0,2
Soudan	237 600	61 627	46 800	-14 827	124	12,50	0,3
Tchad	125 920	12 692	21 754	9 062	23	n.c.	0,1
Togo	5 439	510	3 430	2 920	5	5,00	0,1
Tunisie	16 362	510	971	461	n.c.	n.c.	n.c.
Zimbabwe	38 685	19 040	19 000	-40	8 800	88,00	46,3
Total	2 978 394	649 866	1 284 901	1 043 336	39 435	2 483,00	

* Etude prospective du secteur forestier pour l'Afrique 2001

** sans réponse

dans chacun des pays. Il existe cependant des écarts considérables entre les réponses relatives à la superficie forestière totale. Par ailleurs, si nous comparons ces données aux statistiques officielles sur le couvert végétal publiées dans l'Etude prospective du secteur forestier pour l'Afrique 2001 (FOSA), nous pouvons alors observer de grandes divergences. Celles-ci s'expliquent partiellement par les différences de définitions de la forêt. Certains limitent cette définition aux grandes forêts, tandis que d'autres intègrent toute autre végétation et les savanes boisées. D'une manière générale, les données obtenues du questionnaire sur la GFP sont plus fournies que celles du FOSA. Ceci peut vouloir dire que la gestion participative des ressources forestières se fait dans des zones qui ne sont pas couvertes par les statistiques officielles relatives au couvert forestier gérées par les services des eaux et forêts et figurant dans l'étude correspondante.

Les informations sur la zone forestière placée sous gestion participative sont moins complètes. Ceci est partiellement imputable au manque de clarté des questions posées, mais peut-être aussi au manque d'informations sur les zones qui sont réellement sous gestion participative, et les zones disponibles au niveau national. On peut observer, néanmoins, à partir de la dernière colonne que la zone placée sous gestion participative représente en général une petite portion de la superficie totale. Seuls le Bénin, le Burundi, le Cameroun, le Congo et le Ghana constituent des exceptions avec plus de 20 pour cent de la superficie forestière totale placée sous une certaine forme de gestion participative.

Il est important de collecter davantage de données précises sur les zones placées sous gestion participative aux fins de comparaison au fil des années. Il est nécessaire, pour cela, de trouver un consensus sur la définition des zones forestières et du concept de foresterie participative.

Introduction de la foresterie participative

Tous les pays ont mentionné l'existence de la foresterie participative. La République démocratique du Congo est le seul pays où cette expérience n'a pas cours, en dépit de quelques projets lancés au milieu des années 80. La gestion participative des ressources forestières a été vulgarisée dans la première moitié des années 90. Pourtant, dans le cas

de certains pays, des expériences précises avaient été mentionnées, sur la base, probablement, d'une définition plus large utilisée dans l'étude et qui intègre quelques formes traditionnelles de gestion forestière ou d'activités sociales de reboisement.

Il aurait été intéressant d'avoir des informations sur la foresterie participative des premières années d'introduction du concept pour être en mesure d'observer le processus de mise en œuvre. Actuellement cependant, un an environ après que le concept de foresterie participative ait gagné du terrain sur le continent africain, on estime le moment venu pour évaluer les résultats enregistrés jusqu'ici et pour identifier les stratégies susceptibles de faciliter davantage la promotion du concept de foresterie participative.

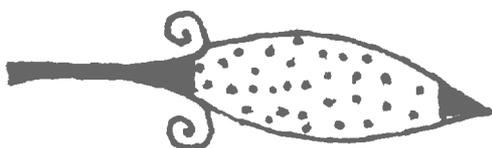
Contrairement à la croyance habituelle, l'expérience formelle en matière de foresterie participative est une émanation récente dans la plupart des pays africains. Compte tenu de la complexité du processus de transition de la gestion forestière étatique à une gestion participative au niveau communautaire, il est crucial de reconnaître que ce concept nécessite encore un appui actif en vue de sa mise en œuvre judicieuse et de l'exploitation optimale de toutes ses potentialités.

Partenaires appuyant la foresterie participative

Dans quasiment tous les pays, le gouvernement, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et les ONG fournissent une forme d'appui à la foresterie participative. La dernière partie de ce rapport fait la lumière sur la nature même de cet appui. On reconnaît toutefois que le questionnaire n'est pas la meilleure méthode d'enquête pour une bonne appréciation des processus locaux.

Réglementation et législation spéciales régissant la participation dans la gestion forestière

Une des formes fondamentales d'appui du gouvernement à la foresterie participative se fait par la formulation d'un règlement et d'une législation spécifiques. Seules les personnes interrogées au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Togo, au Burundi, au Kenya, en Ouganda et au Zimbabwe ont cité l'absence de règlements et de législations relatifs à la foresterie participative, ce qui constitue, par conséquent, un obstacle à la participation des communautés locales à la gestion forestière. Il est encourageant de noter cependant que la plupart des pays se sont engagés à présent à introduire la GFP, même si ces initiatives méritent d'être renforcées davantage.



Conditions d'une gestion forestière participative

Conditions de cession des forêts aux communautés

La qualité des ressources forestières gérées dans le cadre de la foresterie participative témoigne de l'engagement du gouvernement à partager des responsabilités et les avantages inhérents à la gestion forestière. S'il existe de bonnes conditions forestières mais qu'un pays ne désigne que certaines ressources forestières dégradées pour être gérées par des communautés locales intéressées, il faut, à ce moment-là, remettre en question de façon critique l'engagement d'un tel gouvernement. Cela peut être un moyen de réduire les coûts de gestion de ces ressources non productives, alors que les avantages à tirer par les communautés locales participantes ne font l'objet d'aucune valeur ajoutée. Cette notion ne renie pas l'importance de la participation des communautés locales en termes de stratégies d'habilitation et de sources de revenus.

Il se trouve, cependant, que même en examinant les informations recueillies sur les conditions des ressources forestières placées sous gestion participative, il ne se dégage aucune tendance claire. Un nombre égal de personnes interrogées a répondu que les forêts gérées dans le cadre de la foresterie participative se dégradent, sont relativement intactes ou en bon état. Il serait intéressant de comparer ces données avec la qualité des ressources forestières disponibles dans chaque pays.

Droits formels et informels

Dans le cadre de la foresterie participative, la plupart des pays africains accordent une forme de droits formels de gestion aux partenaires locaux concernés. Dans 20 pour cent des cas, ces droits existent parallèlement aux droits informels. C'est seulement dans le cas de la Côte d'Ivoire, de la Sierra Leone et du Kenya qu'on a mentionné l'absence de droits formels et de codification de la gestion participative des forêts.

Toute une série de questions doit être comprise pour pouvoir mieux appréhender la promotion du concept de gestion forestière participative dans un pays. Par exemple, il est primordial de comprendre la combinaison pratique des droits formels et informels, le contexte dans lequel sont gérées les ressources forestières sur la base des droits formels et informels, ainsi que la sécurité de facto que ces deux types de droits confèrent au détenteur. D'autre part, il faut retenir également que les droits n'impliquent pas nécessairement une garantie. Certains arrangements

de facto basés sur des droits informels indigènes confèrent une meilleure sécurité par rapport aux droits formellement documentés et reconnus. D'un autre côté, un statut informel fragilise les droits lorsqu'ils sont remis en question par de nouvelles situations touchant à l'utilisation des ressources ou par de nouvelles politiques nationales.

Parties détentrices de droits

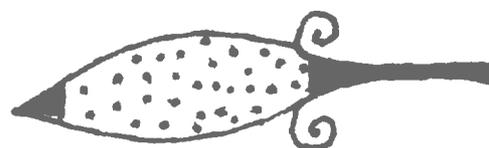
Les villages, communautés et groupes bénéficiaires ou utilisateurs sont souvent les plus mentionnés comme détenteurs de droits dans le cadre de la gestion forestière participative. Par ailleurs, dans 12 pays, les droits peuvent également être octroyés aux individus ou aux ménages. Les caractéristiques spécifiques de ces droits individuels ou la question de savoir s'ils peuvent faire partie de la gestion forestière participative ou s'ils reflètent une situation de propriété forestière privée, méritent une attention particulière dans chaque cas spécifique.

Base d'octroi des droits et durée

L'utilisation formelle et les droits de gestion peuvent être établis sur la base de divers arrangements sous certaines dispositions de sécurité d'accès aux ressources forestières accordées au détenteur desdits droits.

La situation la plus fréquente en Afrique est celle où les droits sont basés sur un accord temporel ou un contrat conjugué à un plan de gestion. Il est important de faire remarquer que certains pays comme le Lesotho, le Mozambique, le Cameroun, le Bénin, la Gambie et le Ghana ont atteint le stade d'octroi de titres permanents. Dans nombre de cas, ces titres fonciers requièrent également un plan de gestion en vue d'une gestion durable des ressources.

Dans ces arrangements, la durée des dispositions relatives aux droits d'usage influence grandement la garantie de l'accès aux ressources forestières pour les détenteurs de ces droits. Outre les pays mentionnés, lesquels accordent des titres fonciers ou de propriété forestière permanents, il existe plusieurs autres situations. Les plus connues sont celles qui associent le contrat ou l'accord avec un plan de gestion pour une période de jouissance de 5 à 15 ans.



L'octroi de droits temporels ne signifie pas nécessairement un manque d'engagement à la foresterie participative. À la lumière du fait que la plupart des pays n'ont adopté le concept de foresterie participative que récemment, cela voudrait dire que les gouvernements souhaiteraient expérimenter prudemment la nouvelle approche pour voir comment elle va fonctionner, quel serait son impact sur les ressources et l'économie. Cependant, il est important d'être conscient des dangers inhérents à l'octroi de droits à court terme. Une garantie de droits à court terme tend à favoriser l'utilisation non durable des ressources. En d'autres termes, cela risque de provoquer l'effet contraire à ce qui était initialement souhaité, et compromettre entièrement le concept de gestion forestière sur une base participative.

Il est surprenant de constater que certaines personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont mentionné des accords ou des contrats de durée indéterminée. Il faudrait être particulièrement prudent si on veut considérer cela comme un cas d'accès aux ressources forestières, car cela peut vouloir dire également que la durée n'est pas mentionnée explicitement dans le contrat, rendant ainsi les droits d'accès vulnérables aux changements dans le cadre de l'utilisation des ressources ou des politiques nationales. Il faudra, néanmoins, effectuer une étude exhaustive pour comprendre les droits d'accès conférés dans le cadre de certains arrangements par un pays donné et dans des circonstances spécifiques.

Environnement politique

Existence de la cartographie foncière

La cartographie foncière constitue un moyen sûr de promouvoir les droits d'accès dans le cadre de la foresterie participative. En cas d'utilisation de la cartographie foncière en tant qu'instrument clé, et si ce type d'accès à la propriété foncière est reconnu par la loi, les droits afférents forment généralement une base plus sûre de sources de revenus par rapport à une situation où aucun cadre réglementaire n'existe dans les documents officiels. Dans la moitié des réponses au questionnaire, la cartographie foncière est utilisée formellement comme base de promotion de la foresterie participative, et dans tous les cas – à l'exception d'un seul – la foresterie participative est régie ou reconnue par la loi. Dans certains cas, une cartographie pour l'utilisation foncière formelle n'existe pas mais on fait plutôt recours à la foresterie participative en tant que forme officielle reconnue par la loi, pour l'utilisation foncière. La non-inclusion de la gestion participative des forêts dans la cartographie foncière donne lieu à plus de manipulations.

La possibilité d'élaborer des statuts

La possibilité d'élaborer des statuts est un signe que les détenteurs des titres ont la liberté de décider de l'utilisation et de la gestion des ressources forestières. Toutes les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, à l'exception d'une au Bénin, ont mentionné la possibilité d'élaboration de statuts. Une étude des cas spécifiques d'élaboration desdits statuts révélerait des informations intéressantes sur la signification véritable de ces données.

Investissements gouvernementaux dans la foresterie participative

La formulation d'une législation ou de règlements spécifiques pour la foresterie participative est une première étape importante vers la gestion participative des forêts. Néanmoins, pour une mise en œuvre efficace de la politique de gestion participative et la réalisation des changements réels en termes de gestion des ressources, les investissements en ressources financières et humaines sont essentiels. L'existence d'un service spécial chargé de la foresterie participative et l'allocation du budget du personnel témoigne du sérieux de l'engagement du gouvernement à la foresterie participative et du potentiel de réalisation de résultats positifs.

Vingt-cinq pays ont mentionné l'existence d'un service chargé de la foresterie participative (voir liste au tableau 2). Les cases en gris et en caractères gras indiquent des services spécifiquement consacrés à la foresterie participative.

Considérant l'introduction récente de la foresterie participative dans plusieurs pays et les changements importants requis pour sa réussite, l'approche exige de sérieux investissements. Au début surtout, un service spécial peut être essentiel pour une bonne mise en œuvre. Le nombre de pays qui sont dotés d'un tel service spécial de gestion de la foresterie participative est étonnamment élevé. Toutefois, un examen plus attentif de l'information donnée indique que, dans de nombreux cas, le département général de la foresterie est cité comme étant ce service spécial. Seuls la Gambie, le Lesotho, le Mali, le Maroc, l'Afrique du Sud, le Cameroun et l'Ouganda sont dotés d'un service spécial expressément chargé de la promotion de la foresterie participative. Il faut une étude plus approfondie pour comprendre la situation de la foresterie participative dans les autres pays. Il peut s'agir d'une intégration dans la politique forestière du pays. Toutefois, il y a un risque réel d'inaction en termes de politique si la volonté d'allouer le personnel nécessaire et les moyens financiers de mise en œuvre est faible.

TABLEAU 2 • Situation des services spéciaux, effectifs et budget alloué à la GFP

PAYS	SERVICE SPÉCIAL DE POU FORESTIERIE PARTICIPATIVE	EFFECTIFS	PERSONNEL %	BUDGET POUR FORESTIERIE PARTICIPATIVE EN \$EU
Afrique du Sud	Equipe spéciale de gestion forestière participative	9	1,40	Inclus dans le budget total
Burkina-Faso	Direction générale des eaux et forêts: Foresterie villageoise et aménagement forestier, faune, et chasse/pêche	800	100,00	662 000
Burundi	Service développement et extension du patrimoine forestier	12	6,00	Non
Cameroun	MINEF*, Direction des forêts	n.c.	n.c.	n.c.
Congo	Direction des forêts	7	1,00	Infime
Côte d'Ivoire	Société de développement des forêts (Sodefor)	1	0,03	Non
Gambie	Unité de foresterie communautaire et de vulgarisation	4	1,54	1 683
Ghana	Unité de gestion forestière communautaire	7	0,23	10 000
Guinée-Bissau	Division de foresterie Communautaire	3	1,17	Non précisé
Kenya	Section de gestion participative du Département des forêts	n.c.	n.c.	n.c.
Lesotho	Section de foresterie sociale	143	97,30	500 000
Madagascar	Gestion durable des ressources forestières	n.c.	n.c.	n.c.
Malawi	Service de vulgarisation forestière	75	12,80	Oui, non précisé
Mali	Unité de gestion forestière (UGF)	n.c.	n.c.	n.c.
Maroc	Service de l'approche participative et de la communication	5	16,70	Non
Mozambique	Unité de foresterie communautaire	26	6,50	82 000
Niger	Service peuplements naturels et appui à la gestion des terroirs	4	-	862 375
Sénégal	Direction des eaux, forêts, chasse et conservation des sols. Division suivi-évaluation, formation, sensibilisation	11	2,10	Non
Sierra Leone	-	-	-	350 000
Soudan	Unité de vulgarisation forestière	48	1,20	3 478
Tchad	Division forêts et reboisement	13	4,30	Non
Togo	Au sein du département de l'environnement et des ressources forestières, une unité est en train de développer le concept de la foresterie participative	33	3,50	Contribution gouvernementale aux projets
Tunisie	Création d'un service spécial au sein de la direction de l'organisation de la population	n.c.	n.c.	n.c.
Ouganda	Unité de gestion forestière participative et comité	40	5,10	Non
Zimbabwe	Service de vulgarisation forestière (sur la base de la foresterie participative)	70	14,00	1 000 000

* Ministère de l'environnement et des forêts

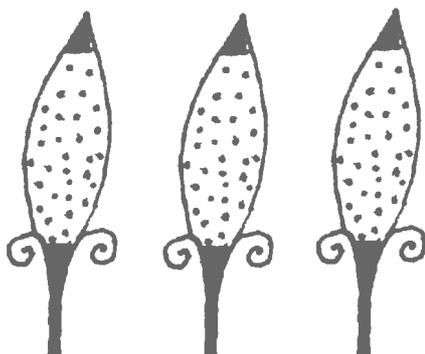
Comités officiellement homologués, groupes ou associations bénéficiaires

L'homologation officielle du groupe social des parties prenantes locales impliquées dans la gestion forestière est une autre indication de l'engagement des gouvernements à partager ou à transférer les responsabilités de gestion des ressources forestières. Grâce à l'homologation, le groupe obtient un statut légal en tant que gestionnaire des ressources forestières. Dans 23 pays, la possibilité d'homologation de groupes ou d'associations de gestion locale existe sous différentes appellations. Les données sur le nombre de groupes ne sont pas complètes mais indiquent une grande variation entre des milliers de groupements forestiers mentionnés au Burkina Faso et quelques douzaines au Bénin, par exemple. Ces derniers chiffres semblent plus correspondre à la moyenne.

Les droits des parties bénéficiaires

En plus du type d'arrangements relatifs aux droits et à leur durée, le niveau des droits dont jouit le bénéficiaire indique clairement l'importance de la base des droits. A titre d'exemple, si une communauté a le droit de récolter uniquement les produits forestiers pour son usage, les droits de cette communauté sont moins avantageux par rapport à l'autorisation de l'usage commercial excluant tout autre droit sur la ressource.

Dans la plupart (21) des pays, le gouvernement accorde des droits exclusifs aux entités locales et dans le même nombre de pays, les bénéficiaires sont dotés de droits commerciaux à savoir qu'ils ont le droit de vendre une partie des produits récoltés. Dans la plupart des cas où des détails ont été fournis, les droits portent sur un éventail de produits allant des produits forestiers comestibles et des plantes médicinales aux bois et articles de construction. Toutefois, ce type d'usage est soumis à la législation nationale portant sur l'usage des produits forestiers et sur la quantité de produits à extraire de la forêt.



Dans la plupart des pays, la possibilité de créer des concessions au sein des zones sous gestion forestière participative existe. On note une certaine contradiction dans les réponses du Bénin, du Cameroun, du Congo, du Kenya et de Madagascar, où quelques personnes déclarent que cette possibilité existe alors que d'autres nient cette situation. Une autre enquête est nécessaire pour éclaircir ces cas. Une autre question est de savoir qui accorde les concessions et quel en est l'impact sur la communauté et les ressources forestières.

En général, les droits sont étonnamment complets dans plus de 20 pays sur 29 qui octroient des droits exclusifs et des droits commerciaux. Il s'agit ici d'un motif d'optimisme pour les progrès de la GFP en Afrique.

Incitations financières pour la GFP

Plusieurs types d'incitations financières pour la GFP ont été relevées dans 20 pays. Elles sont résumées dans les quatre catégories figurant ci-dessous:

Prix réduits pour la GFP

- Prêts pour les plants et paiements pour le loyer foncier après la première récolte (Ouganda).
- Remboursement des frais de reboisement (Sierra Leone).
- Plants gratuits (Lesotho).
- Produits forestiers à moitié prix (Kenya).
- Fonds forestier national finançant la vulgarisation (Gambie).
- Projets de développement (Ghana).
- Formation, crédit, facilitation d'accès aux circuits de distribution (Sénégal).
- Subventions (Afrique du Sud).
- Certains produits sont accordés à titre de mesures incitatives (Tchad).

Réduction des taxes

- Imposition positive des produits GFP (Sénégal).
- Réduction des taxes sur le transport et la commercialisation (Niger).
- Les communautés ne paient pas de taxe foncière (Mozambique).
- Allègements fiscaux (Cameroun et Madagascar).
- Réduction des taxes (Congo, Mali).

Partage des revenus tirés des ressources forestières

- Une partie des ressources forestières revient à la communauté (Congo, Guinée-Bissau).

- Les revenus de commercialisation du bois de chauffage, etc. sont partagés entre la communauté, l'Etat et la forêt (Bénin).
- Revenu provenant des activités d'exploitation et d'écotourisme (Madagascar).
- Une partie des amendes pour activités illégales va à la communauté (Sénégal).

Droits préférentiels d'exploitation

- Redevances forestières préférentielles (Sénégal).
- Les droits d'exploitation préférentiels sont sur le point d'être rétablis (Burundi).
- Droits d'exploitation préférentiels pour les communautés (Burkina Faso).

Afin de juger de la vraie valeur de ces législations, il serait essentiel d'étudier dans quelles circonstances et à travers quelles procédures ces mesures incitatives sont obtenues par les parties prenantes locales.

Opportunités et contraintes pour la foresterie participative

Dans un souci d'amélioration de la gestion forestière participative, l'identification des opportunités et des contraintes sert de base pour définir les actions futures. Les opportunités sont constituées des circonstances positives, tandis que les contraintes sont celles qui requièrent une attention supplémentaire dans le but de faire intervenir davantage de partenaires. Les différents facteurs favorables ou contraignants pour la gestion forestière participative reflètent les exigences ou besoins de la foresterie participative. Trois grandes catégories ont été identifiées pour structurer le travail, à savoir: gouvernement, ressources et population. Naturellement, ces catégories sont étroitement imbriquées, comme il en est des facteurs mentionnés pour chacune d'elles. Les contraintes et les opportunités sont reprises ci-dessous, avec le nombre de pays concernés entre parenthèses.

Opportunités pour la GFP

Gouvernement

- Nouvelles politiques environnementales propices (18)
- Volonté politique grandissante (6)

Ressources

- Institutions spécialisées pour la GFP (7)
- Capacité professionnelle grandissante (5)
- Les ressources forestières sont disponibles (5)

Population

- Attitude générale positive envers la GFP et population motivée
- La GFP est perçue comme une occasion d'améliorer la gestion forestière (6)
- Expérience positive en matière de GFP (7)

Ces facteurs témoignent d'un changement vers un environnement propice à la foresterie participative. Toutefois, en pratique, on rencontre beaucoup de contraintes qui doivent être appréhendées afin d'exploiter les opportunités.

Contraintes

Gouvernement

- Manque de politique propice, ou même existence d'une législation défavorable (9)
- Absence de volonté politique (8)
- Problèmes organisationnels généraux (corruption, obstacles bureaucratiques, bas salaires (6)

Ressources

- Non-allocation de fonds à la GFP (15)
- Insuffisance de ressources humaines pour la mise en œuvre de la GFP (13)
- Forte pression sur les ressources forestières (6)

Population

Plusieurs facteurs ont été mentionnés portant sur les attitudes et les approches de réflexion qui entravent les progrès de la foresterie participative. Aucun d'entre eux n'a, cependant, été considéré comme particulièrement dominant. Les facteurs mentionnés comprennent:

- une faible organisation sociale;
- le manque de sensibilisation en matière de gestion forestière participative;
- la suspicion envers les services forestiers; et
- l'absence de connaissances en matière législative.

Autres contraintes

Une quatrième catégorie de contraintes peut être identifiée et se réfère aux facteurs externes à l'influence directe de la politique forestière et de la population impliquée dans la gestion forestière, à savoir l'instabilité politique, les troubles et guerres, l'analphabétisme, la pauvreté et la situation économique du pays.

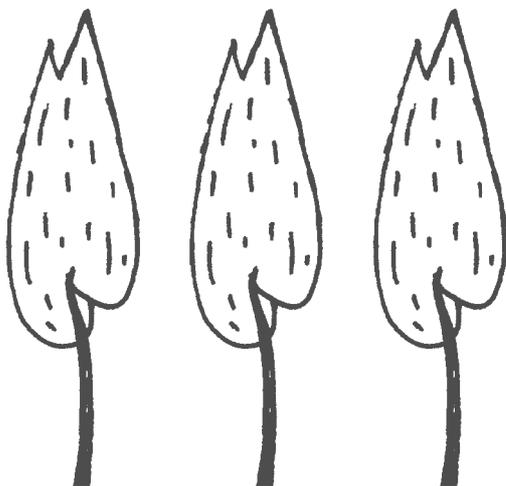
Conclusions et recommandations

Quelques conclusions générales

La foresterie participative a considérablement progressé au cours de la dernière décennie dans la plupart des pays africains. Comme il a été observé au dernier chapitre, une tendance positive peut être identifiée en faveur de politiques plus favorables et une volonté grandissante de mettre en pratique la GFP. Les capacités institutionnelles et professionnelles se développent dans de nombreux pays, les populations affichent une attitude positive à une plus grande participation des groupes concernés à la gestion forestière. Malgré cette tendance positive, dans nombre de pays, la mise en œuvre de la gestion forestière participative ne bénéficie pas de l'appui nécessaire, ce qui entrave la mise en œuvre efficace de l'approche.

Le tableau 3 présente une tentative de qualifier dans quelle mesure le cadre de politique est propice à la foresterie participative dans les différents pays inclus dans le questionnaire. Il faut noter qu'il s'agit d'une large classification sur la base des aspects repris dans l'étude.

Une tendance qui semble se dégager de ce tableau est que les pays du Sahel ont un cadre de politique plus propice à la foresterie participative que d'autres régions du continent. Ce constat peut s'expliquer éventuellement par l'appui des bailleurs de fonds en ce qui concerne les problèmes de sécheresse et de désertification, davantage d'intérêt local pour la gestion forestière en raison des pénuries de bois de chauffage dans ces régions, et plus de concurrence avec la foresterie privée des pays bien nantis en termes de ressources forestières. Toutefois, à ce stade, il s'agit tout simplement de spéculation.



Recommandations

Sur la base des idées relevées de l'étude du questionnaire, certains éléments importants peuvent être identifiés qui pourraient appuyer activement la mise en œuvre de la politique participative.

Suivi approfondi de l'étude

L'un des résultats frappants de la présente étude est la difficulté d'obtenir des données exactes sur les progrès réels de la gestion forestière. Il faudrait pour cela une autre étude de suivi. Cette étude devrait être répétée à intervalles réguliers, à savoir tous les cinq ans. Ladite étude devrait être plus approfondie et évaluer plus explicitement l'impact de la foresterie participative sur la réduction de la pauvreté et les ressources forestières. Cette approche offrirait un excellent outil pour les décideurs, la société civile et les administrations forestières lors de la définition des stratégies d'appui de la foresterie participative et de sa contribution à la réduction de la pauvreté.

Fonds alloués à la mise en œuvre de la foresterie participative

La foresterie participative est souvent vue comme un moyen de réduire les coûts des gouvernements en matière de gestion forestière. Il s'agit, cependant, d'une idée erronée, notamment au cours de la première phase de mise en œuvre. La décentralisation de la gestion forestière est un processus de changement qui requiert un appui actif en termes de ressources humaines et financières. Lorsqu'une politique progressiste est adoptée, mais que le gouvernement se refuse d'allouer les fonds nécessaires au niveau voulu, personne ne peut s'attendre à ce que la situation change ou que les parties prenantes locales assument des responsabilités de gestion forestière dans ces circonstances.

Renforcement de la capacité aux niveaux national et décentralisé

La gestion forestière participative requiert des capacités spécifiques à tous les niveaux. Pour appuyer la mise en œuvre, il est essentiel de continuer à renforcer les capacités spécifiques nécessaires.

Stratégies d'expansion des cas pilotes au niveau national

Hormis quelques exceptions positives, dans la plupart des pays, le niveau réel de gestion forestière participative en termes d'hectares et de nombre de gens impliqués est encore limité. L'enquête du questionnaire ne révèle pas dans quelles circonstances

TABLEAU 3 • Cadre de politique en faveur de la foresterie participative

QUALIFICATION	PAYS	DESCRIPTION
Propice	Burkina Faso Gambie Ghana Niger Soudan Tchad	L'environnement de politique est propice à la mise en œuvre de la GFP et offre une situation d'acquisition rapide de droits sûrs pour les bénéficiaires
Favorable	Ethiopie Lesotho Mozambique Mali Sénégal	Presque toutes les conditions étudiées sont favorables à la mise en œuvre de la GFP et à la situation de droits sûrs pour les bénéficiaires
Partiel	Afrique du Sud Bénin Cameroun Congo Guinée-Bissau Malawi Madagascar Togo Zimbabwe	Les outils de base sont en place mais d'autres éléments essentiels manquent toujours ou sont insuffisants
Faible	Burundi Côte d'Ivoire Kenya Ouganda Sierra Leone Tunisie	En dépit de quelques dispositions rudimentaires en faveur de la GFP, les conditions de base sont inexistantes dans la plupart de ces pays. L'environnement de politique n'offre pas de droits sûrs relatifs aux ressources forestières.
Absent	Congo, RDC Maroc	Aucune disposition n'a été prise pour permettre la gestion forestière participative.

ces expériences pilotes interviennent, mais les questions relatives à l'expansion et à la durabilité de ces expériences doivent être appréhendées à tous les niveaux.

Caractère inclusif et sûreté des droits

Bien que l'information reprise dans l'enquête du questionnaire ait dépeint un tableau plutôt positif du transfert des droits dans le cadre de la foresterie participative, il faut critiquer l'optimisme excessif sur le régime et la sûreté des droits. Le fait que dans la plupart des pays, les droits du cadre participatif sont exclusifs et que l'exploitation commerciale est permise ne signifient pas nécessairement le transfert des droits. Il est important d'évaluer la sécurité et les gains de chaque cas de droits spécifiques et de définir les voies d'amélioration.

Coordination intersectorielle

Dans la mise en œuvre de la foresterie participative, il est important de garder à l'esprit que la gestion forestière n'intervient pas dans un vide mais est, en revanche, influencée par d'autres politiques et réalités locales. Dans ce contexte, il est important de lutter pour la cohérence et la législation et de rechercher des synergies entre différents secteurs.



Annexe 1

Pays inclus dans l'enquête du questionnaire sur la foresterie participative en Afrique

Le questionnaire a été envoyé à 54 pays africains (à l'exception de La Réunion et de Sainte- Hélène) mais ce rapport est basé sur les informations reçues des 30 pays suivants:

Afrique du Sud	Gambie	Mozambique
Bénin	Ghana	Niger
Burkina Faso	Guinée-Bissau	Sénégal
Burundi	Kenya	Sierra Leone
Cameroun	Lesotho	Soudan
Comores	Madagascar	Tchad
Congo	Malawi	Togo
Congo, Rép. dém.	Mali	Tunisie
Côte d'Ivoire	Maroc	Ouganda
Ethiopie	Maurice	Zimbabwe

Les 24 pays suivants n'ont pas été inclus car aucune information n'a été fournie

Algérie	Gabon	Rwanda
Angola	Guinée	Sao Tomé-et-Principe
Botswana	Guinée équatoriale	Seychelles
Cap-Vert	Libéria	Somalie
République centrafricaine	Libye	Swaziland
Djibouti	Mauritanie	Sahara occidental
Egypte	Namibie	Tanzanie
Erythrée	Nigeria	Zambie