

Les enjeux de la certification communautaire pour l'accès aux ressources naturelles: l'exemple de Goba au Mozambique

par Estêvão J. Filmão¹

Fonctionnaire national forestier, Unidade de Apoio ao Maneio Comunitário, Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (MADER), Mozambique; et

Esmeraldina Cuco²

Coordinatrice de l'action d'UMC (Unidade de Maneio Comunitario), Mozambique

Révision de **Michel Laverdière**, FAO Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale, Zimbabwe

RÉSUMÉ

La grande ouverture législative qui est en cours au Mozambique depuis les années 90 (révision constitutionnelle, publication de la nouvelle Loi sur la terre, de son Règlement et de son Annexe technique, mais aussi et surtout publication de la Politique et de la Loi des forêts) commence déjà à donner ses premiers fruits au sein de l'organisation communautaire.

Durant cette courte période, l'on peut constater qu'après un début plutôt incertain, les initiatives de gestion communautaire des ressources naturelles ont eu tendance à augmenter dans le pays. Cependant la majorité des initiatives sont «externes» et le plus souvent mises à l'avant-garde par le gouvernement [Services provinciaux des forêts et de la faune sauvage (SPFFB)] ou par les ONG. Cela va au détriment des initiatives purement locales dont le nombre est inconnu, malgré la vitalité de certaines de ces initiatives (par exemple, ces derniers jours, la forêt sacrée de Chirindzene, à quelque 200 km de Maputo, est la plus visitée).

Mais le véritable problème auquel nous voulons apporter notre contribution est le fait que le nombre des initiatives référées ci-dessus ne correspond pas toujours aux certificats communautaires d'accès aux ressources, pourtant si vivement recommandés par la nouvelle législation (Loi sur la terre et son Annexe technique).

En d'autres termes, si, d'après une étude récente (Matakala et Mushove, 2001), les initiatives officiellement connues de gestion de ressources naturelles dans le pays sont 61, le nombre de certificats émis jusqu'à maintenant demeure très symbolique. Comprendre le pourquoi de cet écart entre la loi et la pratique est un des principaux enjeux de cette étude.

Les cas connus des certificats délivrés seront rappelés pour mieux comprendre les difficultés rencontrées, mais aussi les bénéfiques communautaires qui en résultent, là où ces certificats ont été produits, mais partant de l'exemple de Goba qui possède son certificat depuis janvier 2001.

1. Estêvão Filmão est un NPO (National Professional Officer - DEA en anthropologie sociale et ethnologie, E.H.E.S.S) embauché comme sociologue par la FAO/GCP/MOZ/056/NET dans l'Unité de gestion communautaire des forêts et de la faune sauvage (UMC) de la Direction nationale des forêts et de la faune sauvage du Ministère de l'agriculture et du développement rural au Mozambique. Cet organe a comme principale mission de développer des projets pilotes (dont Goba est une des quatre aires pilotes de l'UMC) pour encourager la gestion communautaire des ressources naturelles dans le pays.

2. Esmeraldina Cuco est la coordinatrice de l'action d'UMC au sein des Services provinciaux des forêts et de la faune sauvage de Maputo, responsable pour les actions de terrain à Goba et Mahele (Maputo).

Le cas étudié

A environ 10 km de la frontière du Mozambique avec le Swaziland et à 70 km de la ville de Maputo (capitale du pays), dans le district de Namaacha (Province de Maputo), s'étend un territoire d'environ 10 000 hectares consignés à la communauté locale pour la gestion des ressources forestières.

Le projet pilote qui commence en 1998 avec des fonds du Gouvernement néerlandais et le soutien technique de la FAO, est mis en place par les SPFFB, de la Direction nationale des forêts et de la faune sauvage du Ministère de l'agriculture et du développement rural. Ici, il s'agit de contrecarrer la surexploitation par des locaux et des gens venant de l'extérieur, provoquant la dégradation de la forêt, du charbon de bois qui est vendu et consommé surtout dans la grande métropole de Maputo.

L'objectif final est d'accumuler les leçons apprises pour permettre de les reproduire dans d'autres points du pays. Autrefois, la principale activité économique dans la région était l'élevage du bétail maintenant décimé à cause de la guerre civile qui a sévi dans le pays jusqu'en 1992.

Actuellement la population, vu sa profonde dépendance de la forêt, vit surtout de l'agriculture rudimentaire et de la production durable du charbon. Cependant, avec un comité établi et reconnu et plusieurs groupes d'intérêt fonctionnant sur la base de fonds rotatifs, certaines opportunités très valides restent pour le moment inexploitées à défaut de partenaires, alors qu'elles pourraient renforcer l'aisance économique et financière de la communauté: soit par l'écotourisme, soit pour la contemplation des oiseaux³ (birdwatching), soit pour exploiter la beauté environnante.

En tout cas, les idées de la gestion durable des ressources sont soutenues politiquement par un cadre législatif favorable, comme une forme de décentralisation dans le pays, et comme un moyen de

rendre possible la lutte contre la pauvreté rurale, à travers l'usage durable des ressources. La population de Goba compte environ 1 200 individus regroupés en 300 familles.

Les auteurs sont, bien entendu, très impliqués dans cette expérience, comme il a déjà été mentionné dans le paragraphe précédent. Cet engagement se traduit aussi par la participation de l'UMC (Unidade de Maneio Comunitário) dans les tribunes législatives et autres qui président à ces changements au Mozambique.

Statut de la forêt

L'intervention du projet dans l'aire est associée à l'état précaire dans lequel la forêt se trouvait, dû à la surexploitation surtout par des gens et des entreprises non locaux, parfois des licenciés et parfois des furtifs⁴. Avec l'attribution de licences d'exploitation de bois et de charbon aux originaires et résidents locaux, et ceci au détriment des «outsiders», trois conséquences se sont produites: l'une, la diminution des populations «parasites» venant d'ailleurs; l'autre étant que d'un état de forêt découverte et dégradée, l'on peut voir maintenant quelques signes de recomposition de cette forêt de *miombo*; la troisième est plutôt un sens accru du sens de propriété et de responsabilité de la part de la communauté pour son territoire et ses ressources.

En effet, les principales causes de dégradation sont la quête non réglementée de bois et la production non contrôlée de charbon de bois, souvent avec des espèces qui ne sont pas permises par la loi. A cette situation, les SPFFB répondent avec le plan communautaire de gestion des ressources naturelles, et l'attribution de licences à des gens qui sont originaires et résidents locaux.

Les principales utilisations des ressources forestières sont le bois pour le feu et la construction des maisons, le charbon et un peu de charpenterie, pour la consommation, mais aussi pour la vente sur le marché local et surtout en ville (Boane et Maputo).

En ce qui concerne le contrôle et la surveillance, 14 agents communautaires (sept hommes et sept femmes), dits «promoteurs» ont été formés, plus un technicien pour la vulgarisation et un agent de contrôle



3. Des plus de 800 espèces d'oiseaux existant dans le pays 500 environ ont été identifiées à Goba.

4. Ces derniers connus localement sous le nom péjoratif de ninja.

gouvernemental, tous deux résidant à Goba; par ailleurs, il y a les producteurs de charbon eux-mêmes, organisés en cinq groupes, mais devant exercer leurs activités dans des aires préalablement définies.

La conséquence de ces dispositions est la réduction de l'abattage d'espèces interdites par la loi à la production du charbon. Le plan communautaire de gestion des ressources ne prévoit que 3 000 sacs de charbon par an, ce qui doit correspondre à environ 112 mètres cubes.

Le processus communautaire

Après la phase initiale de négociation et de mise en confiance des communautés concernées, la foresterie communautaire à Goba démarre vraiment avec l'élaboration du Plan communautaire de gestion des ressources naturelles (PCGRN), précédé d'un inventaire extensif des ressources dans la région. Ce plan, élaboré sous forme participative, prévoit sept zones: résidentielle, de production agricole, de pâturages, de production de charbon, de faune sauvage, de récréation et écotourisme et zone de plantations forestières.

Il faut également mentionner le Certificat qui donne accès à l'usage de la terre et qui a été décerné à la communauté au début de l'année en cours et la reconnaissance officielle (en tant que personne juridique) du Comité local de gestion des ressources naturelles. Ceci confère à la communauté ou ses représentants l'autorité et la responsabilité de gestion.

La méthodologie pour mener à bon port ce *transfert de pouvoir* du gouvernement (SPFFB) vers les communautés, à travers des négociations successives, depuis la prise de contact jusqu'à la multiplication des expériences bien réussies, consiste en sept étapes et est connue par la sigle des initiales portugaises IRAPISMu.

Mais en général, ici et là, on peut assister à un timide mouvement de multiplication des initiatives de gestion communautaire des ressources naturelles (Matakala et Mushove, 2001)⁵ dans le pays.

Néanmoins, l'octroi des certificats demeure encore difficile par des raisons diverses comme le montrent ces quelques cas pris parmi les 10 provinces qui composent le pays:

La province de Maputo, à elle seule, possède trois certificats communautaires. A Gaza, il y en a quatre: *Banze* (District de Manjacaze), *Lionde* (District de Chokwe), *Nhacutse* (District de Xai-Xai) et *Mangol* (District de Bilene), totalisant 36 610 hectares dans cette province. Mention doit également être faite du projet de gestion des forêts naturelles de *Gerés* (District de Mabalane) sous la responsabilité du GTA (Groupe de travail sur l'environnement) qui a réussi à délimiter son aire, sans qu'on ait produit un quelconque document officiel. Parallèlement, dans cette province cinq communautés ont sollicité et obtenu des licences d'exploitation forestière (bois pour la production de charbon), selon les limites accordées par les SPFFB.

Dans la province de Manica parmi les cinq processus en cours (Chazuka, Nyakwanikwa, Pindanyanga, Tsetserra, Mucombwe et Doba)⁶, trois seulement ont obtenu des certificats (Tsetserra, Rotanda et Pindanyanga). Dans ce cas spécifique de Manica, tous les processus mentionnés portent sur des forêts et un cas seulement sur la faune sauvage et la forêt simultanément.

Par contre, dans la province d'Inhambane la situation se présente comme suit: les cinq aires déjà délimitées sont à des fins de pâturage, mais aucun certificat n'a été décerné dans toute la province, et ceci apparemment dû au manque de connaissance de la loi par l'administration locale. Néanmoins, on fait mention particulière de *Tome* et *Zimane* (District de Funhalouro), des espaces sollicités par l'UNAC (Union nationale des villageois), mais aussi de *Chicomo* (District de Massingir) et *Chinguinguir* (District de Homoine) sollicités par l'ORAM (Organisation rurale pour l'aide mutuelle). D'autre part, on peut trouver à Inhambane des aires identifiées à des fins de réserves; tel est le cas de *Nova Mambone* (District de Govuro) et *Docolo* (District de Vilanculos) sous des financements irlandais. Les autres difficultés mentionnées sont en rapport avec les moyens financiers et, dans certains cas, le temps perdu dans les procédures. Bientôt, un projet de la FINIDA va entamer le processus de délimitation de terres communautaires à *Mabote*.

Dans la province de Tete, où siège le légendaire «Tchuma Tchato», connu comme étant le pionnier de la gestion communautaire des ressources naturelles

5. Cet ouvrage mentionne 42 initiatives de gestion communautaire étudiées dans tout le pays, pour lesquelles seulement 13 certificats ont été produits.

6. Voir aussi, à ce propos, le travail de systématisation édité par Catarina Chidiassamba et Cremildo Rungo sous le titre *Sistematização de Experiências de Delimitação de Terras Comunitárias* : os Casos de Nhakwanikwa e Chadzuka na província de Manica, Chimoio, septembre 2001.

au Mozambique, il n'y a pas de dossiers formalisés pour la certification, alors que les initiatives de gestion communautaire se multiplient avec la création des «comités» (*Bawa; Daque; Chide; Angónia; Bawe; Macanga*) sans se soucier de ces aspects formels.

Dans la province de Sofala, depuis 1997 jusqu'à nos jours, quatre certificats fonciers ont été produits (Canda, Estaquinha, Jerome et Nyambita), après la soumission aux services de géographie et cadastre des processus des quatre régions (*Gruja, Tambarara, Bolho et Estaquinha*). Mais ce processus ne fut accompli qu'après de nombreux problèmes politiques avec l'opposition au gouvernement, différents conflits de terre entre des chefs locaux, le besoin éprouvé de divulgation de la Loi sur la terre et la promotion d'associations locales. Le processus fut lent, impliquant plusieurs personnes et, quelquefois, le paiement d'honoraires.

Seule la province de Zambézia présente 13 demandes de titres ou certificats d'utilisation de terre par les communautés, et ceci, depuis 1994. Mais deux seulement sont arrivées au bout (*Associação Wiwanana*, District de Nicoadala et *Associação Agrícola da Paz*, District de Mopeia), respectivement 500 et 200 hectares, mais à des fins agricoles.

Si d'une part, nous pouvons observer que la plupart du temps ces demandes n'ont pas grand chose à voir avec la gestion communautaire des ressources naturelles proprement dite (*Associação dos Antigos Combatentes da Luta de Libertação Nacional, Associação dos Camponeses ACOMAO, Associação dos Camponeses de Muedu, Associação dos Camponeses ACWAC, Associação Agrícola da OMM/Amacelo, Associação de Camponeses de Lipembe, Associação Agrícola da Paz, Associação Abaixo Fome, Associação Camponeses «Boa Nova de Nantuto», Associação Wiwanana, Associação Moçambicana de Mulheres empresárias Executivas, Comunidade de Mutange et Comunidade de Murrua*), d'autre part, nous pouvons également constater une grande disparité de situations vis-à-vis des dispositions légales émanant de la principale réglementation en la matière. Ceci fait appel au besoin d'une plus grande uniformisation de critères entre les institutions concernées en même temps qu'un modèle unique de certificats pour éviter que certaines provinces continuent à produire exclusivement des *titres* fonciers alors que d'autres, au contraire, ne produisent que des *certificats*, ce qui fait deux poids et deux mesures. A Nampula, sont mentionnés 42 demandes de certification foncière, mais cinq seulement (*Muchangalene, Muezira, Muluvale, Humo et Namikore*) ont été décernés,

respectivement avec 3 692, 4 120, 2 250, 4 565 et 5 653 hectares. Le premier titre communautaire (*Muchangalene*) décerné dans la province et dans le pays a été obtenu avec l'aide et le financement du projet à Monapo (*Muchangalene*), une autre aire pilote du projet au nord du pays. Ici encore, il s'agit d'une forêt. L'autre titre, celui de *Koma-koma*, a été décerné avec l'appui de l'Eglise catholique qui a participé à la contribution financière des populaires pour compléter les frais nécessaires au titre. Mais en général ce sont les facilitateurs qui paient les frais de certification ou l'obtention de titre, mais nous reviendrons là-dessus plus tard.

A Cabo Delgado, les aires de *Mazeze* (District de Chiúre) *Chissano* (District Metuge), *Ancuabe/Meluco* (Districts Ancuabe et Meluco) et *Estuário* (District de Mecúfi) sont légalement inscrits dans le cadastre comme étant des aires de gestion communautaire. Trois autres (*Muária*, District de Mecúfi; *Muisg*, District de Mazeze et *Mazeze*, dans le District du même nom) ont été délimitées en 1998, mais le certificat n'a pas encore été décerné. En conclusion, il n'y a pas de titres ou de certificats communautaires dans la province, et ceci, à cause des coûts additionnels pour la démarcation des aires que les communautés ne peuvent pas supporter. Par ailleurs, ce sont souvent des organisations non gouvernementales qui prennent à leur charge les frais de ces certificats. Cette situation évoque, bien entendu, d'autres problèmes encore quant à l'appropriation du processus par les communautés elles-mêmes.

C'est pourquoi la recherche d'une meilleure insertion de la foresterie communautaire, à travers des institutions locales (*Gilmour et Fisher*), aussi bien que la recherche de modèles (*Fisher, 2001*) plus adaptés aux différentes situations dans le pays (zones ouvertes, aires de conservation, réserves ou parcs, concessions forestières, etc.), selon les ressources naturelles disponibles, est loin d'être terminée pour que la multiplication des expériences à succès soit plus encadrée et plus rapide dans tout le pays.

Cependant, les perceptions populaires de la foresterie communautaire sont parfois contradictoires: alors qu'une minorité commence à se convaincre de l'utilité de cette méthode, la grande majorité qui n'est pas en contact direct avec le comité n'est pas toujours au courant des bénéfices que la foresterie communautaire peut apporter.

Certains sont même hostiles et révoltés car on leur a interdit de poursuivre leurs activités. Le défi étant posé, c'est pour cela qu'il faut entreprendre des

actions de formation et des efforts d'identification des groupes d'intérêt, avec les bénéficiaires à court et long terme.

Les communautés locales sont très engagées dans la recherche de partenaires pour mener à bien leurs projets d'écotourisme. Le contexte légal et législatif semble, en général, être parfaitement favorable à la foresterie communautaire. Quelques améliorations dans la réglementation sont cependant souhaitables.

Pour le moment, les SPFFB facilitent l'émission de licences aux résidents tout en excluant les autres intéressés. Le secteur privé, lui, n'a pas encore joué un rôle déterminant à Goba pour la consolidation de la foresterie communautaire, sauf le rôle subsidiaire de dénoncer les furtifs qui se servent des ressources communautaires.

Pour ce qui est du changement institutionnel, le plus marquant est sûrement le transfert du pouvoir de décision sur les ressources naturelles en faveur des communautés locales et les dispositions législatives qui l'accompagnent.

Cependant, les principaux obstacles sont la centralisation excessive, l'inertie des structures lourdes et le manque d'information sur la gestion communautaire des ressources naturelles au niveau des instances locales de décision administrative⁷.

L'impact chez les villageois

Dans une étude récente, nous avons essayé de démontrer que l'exploitation du charbon à Goba bénéficie d'un statut très spécial dans la communauté à l'étude car le charbon est une ressource «immédiate» que l'on va chercher dans la brousse pour subvenir à des besoins alimentaires ponctuels de la famille, vu la sécheresse qui sévit dans la région depuis les années 1983/1984.

Ceci fait que la production du charbon n'est pas une activité qui apporte des revenus car elle ne sert que pour la subsistance. En même temps, le charbon est une sorte de monnaie pour le troc direct pour d'autres produits primaires. C'est pourquoi il s'agit d'une activité faite avec d'autres et non pas exclusive.

Quelques revenus de cette activité sont appliqués aux frais de scolarisation des enfants et aux services médicaux. Les autres produits forestiers utilisés pour la consommation et pour la commercialisation sont le

bois de feu, les produits forestiers non ligneux et les plantes médicinales.

Même si certains produits potentiels ont été identifiés pour la commercialisation, la foresterie communautaire n'a toujours pas engendré des nouvelles opportunités de marché. Sur le marché local sont vendus des produits forestiers qui sont également achetés par des citoyens provenant de Maputo, la capitale.

Le secteur privé a encore peu d'expression dans la région: même si un voisin exploite des sources d'eau minérale et contribue au dépistage des furtifs, le partenariat ne se traduit pas encore par d'autres types de bénéfices pour la communauté. C'est pourquoi le travail d'identification d'autres partenaires se poursuit.

L'élaboration du Plan communautaire de gestion des ressources naturelles sert justement à rendre durable l'usage des ressources et déjà certains résultats sont visibles, même s'il n'y a pas un système spécifique de taxation autre que celui qui est prévu au niveau national.

L'impact dans la conservation et la gestion de la forêt

Les succès les plus importants sont la formulation participative du Plan communautaire de gestion des ressources naturelles, la création de l'Organisation communautaire, des groupes d'intérêt, du fond rotatif, le montage d'un groupe de théâtre pour la dissémination de l'usage durable des ressources naturelles, tout l'ensemble étant appuyé par un système de suivi et d'évaluation (SIPSA).

Le changement d'attitudes, même s'il est lent, est déjà visible: les populations n'exploitent plus excessivement les ressources; les feux de forêt ont diminué; l'exploitation d'espèces non autorisées à la production de charbon a également diminué. Aussi l'exploitation forestière se fait sur la base de licences d'exploitation. Au niveau du Gouvernement, l'on constate le *transfert progressif du pouvoir de décision* sur l'usage des ressources aux communautés.

L'application de la loi reste le principal moyen légal et administratif de soutenir cette action. Pour le contrôle, un ensemble de moyens ont été mis en place comme une équipe de 14 promoteurs ou agents de contrôle

7. Telle est une des principales conclusions issues d'une récente réunion avec les administrateurs.

communautaire (sept femmes et sept hommes), un technicien résident pour l'extension et un agent gouvernemental travaillant en coordination avec les autorités locales.

Les SPFFB font le suivi des activités de la foresterie communautaire à travers le réseau de «points focaux» de l'UMC (Unidade de Maneio Comunitario) éparpillés dans le pays (un dans chaque province), mais aussi à travers les différents «comités» de gestion des ressources naturelles, là où ils existent.

Reste cependant l'impression que ce sont les projets de gestion des ressources de faune qui apportent le plus de bénéfices financiers aux communautés. Cependant, ces initiatives (Tchuma Tchato) sont très peu nombreuses dans le pays car elles dépendent de la bonne volonté du secteur privé, même pour la constitution des «game farms».

Au contraire, il persiste encore plusieurs difficultés d'accéder rapidement à des bénéfices financiers importants et tangibles pour les communautés à partir de la foresterie, afin de diminuer les niveaux de pauvreté. Faut-il en ce sens penser à des concessions communautaires?

Actuellement l'implantation de la foresterie communautaire, vu l'étendue de la pauvreté dans le pays, occasionne toujours des coûts additionnels pour le démarrage. Il semble que la garantie d'une gestion communautaire durable soit étroitement associée à la qualité du partenariat avec le secteur privé, mais aussi avec les ONG, pour que l'on puisse obtenir une amélioration de la forêt, et surtout des conditions sociales et économiques des populations.

Recommandations

Les principales leçons acquises sont:

- le besoin de l'intervention des structures administratives locales dans la promotion de la foresterie communautaire;
- le travail devient plus facile quand il est fait en groupe ou dans des organisations communautaires;
- le certificat confère un plus grand sens de propriété et de responsabilité;
- la multiplication des expériences à succès est dépendante du dessin de modèles qui facilitent la dissémination (tant dans le pays qu'à l'étranger);

- les principales conditions de succès de la gestion communautaire des ressources naturelles sont: un environnement légal favorable⁸, une capacité de formation technique, des équipes motivées et engagées sur le terrain et une capacité financière pour soutenir les actions.

Références

Chidiamassamba, Catarina et Rungo, Cremildo. *Sistematização de Experiências de Delimitação de Terras Comunitárias; os Casos de Nhakwanikwa e Chadzuka na Província de Manica*, Série Sistematização, Doc. n^o 3, Chimoio, septembre, 2001.

Filimão, Estêvão, J. «O significado do Carvão nas Estratégias de Sobrevivência e de Rendimento: O Caso de Goba», in: Maria da Luz P. Dias, Estêvão Filimão et Eduardo Mansur, pp.131-139 – Comunidades e Maneio dos Recursos Naturais – Memórias da Primeira Conferência Nacional Sobre o Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, Maputo, novembre, 1998.

Gilmour, D.A. et Fisher, R.J. *Villagers, Forests and Foresters: The Philosophy, Process and Practice of Community Forestry in Nepal*, Kathmandu: Sahayogi Press, 1991.

Makela, Merja. *Community-Based Environmental Protection and Natural Resources Management*, Helsinki, 1999.

Matakala, Patrick, W. et Mushove, Patrick, T. *Arranjos Institucionais para o Maneio Comunitário dos Recursos Naturais (MCRN): Perfis e Análise de 42 Iniciativas de MCRN em Moçambique*, Projecto FAO GCP/MOZ/056/NET, Maputo, 2001.

Mubita, O.S. *Market Alternatives for Community Based Products*, Projecto GCP/MOZ/056/NET, Maputo, décembre, 1998.

S/a. *Plano de Maneio Comunitário dos Recursos Florestais e Faunísticos de Goba – Vol.4 (Versão simplificada)*, Projet FAO GCP/MOZ/056/NET, Maputo, avril, 2000.

8. On assiste dans les dernières années à une production vaste et variée de législation favorable à la gestion communautaire des ressources naturelles dans le pays (loi de l'environnement, des forêts, de la terre et Décret 15/2000, entre autres).