Globethics Repository



Les politiques publiques en matière de forêts dans l’ Afrique francophone subsaharienne

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book
Authors	Trouve, Jose
Publisher	UNRISD
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-19 19:30:05
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/179514

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT

DP 69

Les politiques publiques en matière de forêts dans l'Afrique francophone subsaharienne

José Trouvé

UNRISD Discussion Papers are preliminary documents circulated in a limited number of copies to stimulate discussion and critical comment.

October 1995

The **United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)** is an autonomous agency that engages in multi-disciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research themes include: Crisis, Adjustment and Social Change; Socio-Economic and Political Consequences of the International Trade in Illicit Drugs; Environment, Sustainable Development and Social Change; Integrating Gender into Development Policy; Participation and Changes in Property Relations in Communist and Post-Communist Societies; and Political Violence and Social Movements. UNRISD research projects focused on the 1995 World Summit for Social Development included Rethinking Social Development in the 1990s; Economic Restructuring and Social Policy; Ethnic Diversity and Public Policies; Social Integration at the Grassroots: The Urban Dimension; and The Challenge of Rebuilding War-torn Societies.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained from the Reference Centre.

United Nations Research Institute
for Social Development
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland

☎ (41.22) 917.30.20
Fax (41.22) 917.06.50

ISSN 1012-6511

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them.

◆ Préface

La déforestation s'accroit dangereusement en Afrique sub-saharienne comme dans d'autres parties du monde et ses conséquences sociales paraissent de plus en plus lourdes. Ce phénomène se développe selon plusieurs processus liés principalement au développement des surfaces cultivées, à l'exploitation des forêts (au sens large) pour les besoins de bois d'oeuvre et plus encore de bois de feu ainsi qu'au développement des zones urbaines.

Ces processus mettent en jeu différents acteurs de la vie socio-économique et tout particulièrement les populations et les pouvoirs publics au plan national et local. Chacun de ces acteurs a sa propre vision du phénomène et de ses intérêts et la compréhension entre les acteurs est loin d'être le cas le plus fréquent.

Les politiques publiques jouent ainsi un rôle important non seulement pour guider les actions entreprises par le partenaire Etat, mais aussi pour influencer les conditions de la collaboration ou des confrontations entre les pouvoirs publics et les populations.

Pourtant, les visions et les approches des Etats évoluent rapidement depuis quelques années. Il est donc important de faire le point sur ces politiques. Il a été choisi, dans le cadre de ce document, de centrer le regard sur l'Afrique francophone sub-saharienne, dans laquelle les traditions législatives et institutionnelles en matière de forêt sont communes, même si les conditions écologiques et les contextes sociologiques sont variés.

Ce document a pour ambition d'examiner dans quelle mesure les nouvelles formulations représentent une réelle mutation des approches et prennent en compte les besoins, les traditions et les compétences des populations: il est aussi important d'analyser si ces politiques forestières nouvelles sont en cohérence avec les autres politiques de développement, notamment les politiques agricoles et énergétiques.

Mais au delà de leur formulation, les politiques deviennent des réalités au travers d'institutions, de projets, de moyens mis en oeuvre, de textes législatifs et réglementaires qui ne sont pas toujours à la mesure des ambitions affichées.

Dans ces conditions, comment les populations peuvent-elles percevoir ces politiques publiques et s'associer à leur mise en oeuvre ?

Autant de questions auxquelles ce document, élaboré à partir des documents écrits (publiés et non publiés) disponibles pour cette partie de l'Afrique, ne prétend pas apporter des réponses mais des éléments pour nourrir la réflexion et la discussion.

Ce document a été préparé par José Trouvé, consultant à l'UNRISD, dans le contexte du projet de recherche sur la Dynamique sociale du déboisement dans les pays en développement.

Dharam Ghai, Directeur
octobre 1995

◆ Sommaire

INTRODUCTION 1

1. LES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE DE FORETS ET LEUR MISE EN OEUVRE 4

- 1.1 - Les politiques 4
  - *1.1.1 - Les plans généraux et les programmes spécifiques* 5
  - *1.1.2 - La législation* 14
- 1.2 - Les moyens financiers mis en oeuvre 17
- 1.3 - L'organisation de l'action 20
  - *1.3.1 - Les services forestiers et le personnel* 20
  - *1.3.2 - Les projets spécifiques concernant la forêt* 23
  - *1.3.3 - Les actions communautaires ou traditionnelles* 25
- 1.4 - Cohérences et incohérences des politiques de développement 26
  - *1.4.1 - Politiques forestières et politiques agricoles* 26
  - *1.4.2 - Politiques forestières et politiques énergétiques* 28
  - *1.4.3 - Les incohérences dans la mise en oeuvre de la politique forestière* 28

2. LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES POPULATIONS CONCERNÉES 29

- 2.1 - La compréhension des politiques publiques par les populations rurales 30
- 2.2 - Le développement de l'agro-foresterie 34

3. REFLEXIONS POUR LA DISCUSSION ET LA RECHERCHE 37

- 3.1 - Les contraintes à la mise en oeuvre de la politique forestière du côté des populations 37
- 3.2 - Les contraintes des pouvoirs publics 39
- 3.3 - Globalement 40
- 3.4 - Les perspectives 41

- Eléments bibliographiques sélectifs concernant les politiques forestières publiques 42

◆ Liste des abréviations

AEF	Afrique Equatoriale Française
AOF	Afrique Occidentale Française
BAD	Banque Africaine de Développement
BIT	Bureau International du Travail
CARDER	Centre d'Action Régional pour le Développement Rural
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique
CENADEFOR	Centre National pour le Développement Forestier
CFD	Caisse Française de Développement
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
FAO	Food and Agriculture Organisation
FED	Fonds Européen du Développement
FRCF	Fonds de Reconstitution du Capital Forestier
OAPF	Opération Aménagement et Production Forestière
OARS	Opération d'Aménagement de la Région de Sikasso
ODEF	Office de Développement des Forêts
ONADEF	Office National de Développement des Forêts
ONAREF	Office National de Régénération des Forêts
PAFT	Plan d'Action Forestier Tropical
SAILD	Service d'Afrique aux Initiatives Locales de Développement
SODEFOR	Société de Développement des Plantations Forestières

INTRODUCTION

La déforestation et les actions entreprises pour l'enrayer mettent en jeu cinq grandes catégories d'acteurs dans les pays de l'Afrique sub-saharienne:

- les habitants des zones rurales en tant qu'agriculteurs ou éleveurs et en tant que consommateurs de bois de chauffe (ou de charbon de bois) et de bois d'oeuvre,

- les habitants des zones urbaines en tant que consommateurs de bois de chauffe (ou de charbon de bois) et de bois d'oeuvre,

- les pouvoirs publics définissant des politiques de développement, entreprenant des projets (souvent avec l'aide d'organisations internationales ou d'aide bilatérale) et faisant appliquer des réglementations pour les mettre en oeuvre,

- les organisations non gouvernementales (ONG), locales ou étrangères (dont certaines bénéficient de l'appui d'organisations internationales ou d'aide bilatérale), qui jouent de plus en plus un rôle clef dans les initiatives et les actions concernant les problèmes de déforestation,

- des entrepreneurs privés (de toutes tailles et de tous statuts), intervenant dans l'exploitation du bois, dans sa transformation et sa commercialisation.

Les motivations et les attitudes de chacun de ces groupes ont un impact sur la déforestation et la reforestation. Mais il faut aussi prendre en compte les relations entre ces acteurs, l'alliance de leurs intérêts et de leurs projets comme les contradictions et les conflits qui peuvent surgir entre eux; ces relations amplifient fortement les phénomènes observés, dans le bon ou le mauvais sens.

Pour mieux appréhender l'impact des comportements des acteurs et de leurs relations, il est utile d'étudier les politiques et les stratégies de chacun des groupes et les réactions de chacun des autres.

Dans cette optique, il a été entrepris de faire le point sur les politiques publiques en matière de forêt dans les pays francophones de l'Afrique sub-saharienne. **Le présent document ne tente donc d'analyser qu'une partie des problèmes évoqués précédemment, à savoir les politiques de l'Etat, la réaction des populations à ces politiques et le rôle que jouent les ONG par rapport à ces politiques publiques.**

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une recherche plus large conduite à l'UNRISD sur les dynamismes sociaux de la déforestation, recherche qui a donné lieu à la publication de différentes études de cas mais aussi **d'un document de synthèse élaboré par Solon Barraclough et Krishna Ghimire. Dans sa première partie, ce document de synthèse traite en profondeur des aspects conceptuels et des dimensions de ce sujet.** Le présent document se réferre directement à cette réflexion de base et ne traite

donc pas cet aspect pour lequel les lecteurs intéressés voudront bien se reporter au document de synthèse mentionné.

La réflexion sur les politiques publiques en Afrique francophone sub-saharienne s'appuie plus particulièrement sur des informations collectées dans quatre pays (Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali et Zaïre), ainsi que sur des informations plus générales concernant d'autres pays, tant de l'Afrique Centrale que de l'Afrique de l'Ouest.

Le présent document[1] tente en premier lieu de présenter comparativement les principaux éléments qui se dégagent concernant:

- les politiques forestières des Etats de l'Afrique sub-saharienne et leur expression en termes de plans, de législation, de moyens d'actions mis en place,

- l'organisation des actions publiques au travers des services courants et des projets, de la mobilisation des populations et de la réglementation des initiatives privées,

- les relations qui s'établissent entre les politiques publiques et les populations concernées.

Il a aussi pour ambition, non pas d'apporter des réponses, mais tout au moins d'aider à formuler sur chacun des points ci-dessus, certaines questions importantes en termes de développement social. Il s'agit en particulier d'examiner:

- dans quelle mesure les politiques formulées prennent réellement en compte les besoins, les préoccupations, les traditions, les compétences, et les conditions de vie des populations,

- si les politiques forestières, telles qu'elles sont conçues et mises en oeuvre, sont cohérentes avec les autres politiques de développement retenues par les pouvoirs publics (par exemple dans le domaine agricole ou dans celui de l'énergie), et avec les moyens mis en oeuvre (profils et fonctions des personnels, moyens matériels et financiers...),

- quelle idée les pouvoirs publics se font de la participation des populations (conception en commun des mesures à prendre, des projets, de l'organisation des opérations concernant la forêt, partage des responsabilités, des profits et des charges éventuels ou simple adhésion, plus ou moins spontanée, aux actions, mesures, méthodes imaginées par les services publics spécialisés...),

- quelle perception les populations peuvent avoir de la politique forestière et des méthodes choisies pour la mettre en oeuvre.

[1] Ce document emprunte une part importante de ses informations et de ses réflexions aux travaux de différents chercheurs et en particulier de MM. Kouadio et Zoungrana pour la Côte d'Ivoire, de M. Traoré Mamady pour le Mali, de M. Chekem pour le Cameroun et de M. Lutete pour le Zaïre.

Les éléments présentés dans ce document sont issus de l'exploitation de documents écrits et publiés. On ne peut donc analyser que les discours et les pratiques annoncés des pouvoirs publics, sans s'appuyer sur les réactions des populations intéressées, ni évaluer la réalité des actions et des méthodes des services publics.

L'approche des aspects sociaux de la déforestation, sous l'angle des politiques publiques en la matière, est susceptible de donner lieu à certaines ambiguïtés qu'il est utile d'éliminer dès le départ. Trois, en particulier, méritent l'attention:

a) Les documents qui exposent les politiques publiques reflètent les conceptions et les perceptions des problèmes, des causes et des priorités exprimées par les services forestiers et les gouvernements. Ces politiques ont, comme toute approche unilatérale, des limites. Elles peuvent reposer partiellement sur des visions erronées. En rendre compte n'engage pas l'analyste.

b) Choisir un angle d'analyse permet d'approfondir certains problèmes. Cela conduit, en conséquence, à ne pas traiter en détail d'autres problèmes. Ce type d'analyse, par exemple, n'est pas le lieu pour discuter en profondeur des causes de la déforestation ou de la pertinence des solutions techniques choisies.

c) C'est, dans presque tous les cas, par le biais des services forestiers publics que sont réalisées les opérations exigeant des financements importants ou très importants. Même en dehors de projets coûteux, le seul fait que les services forestiers interviennent sur l'ensemble du pays, implique que les budgets mis en jeu ne soient pas négligeables.

Dans ces conditions, si l'expérience montre que l'efficacité d'une action ne se mesure pas nécessairement à l'importance des ressources qui y ont été investies, en revanche, au niveau d'un pays, l'importance relative des ressources consacrées à la forêt par rapport à d'autres volets du développement rural[2] a une signification importante.

Compte tenu des éléments disponibles et de l'angle de vue choisi, le présent document est organisé en deux parties, d'une part la présentation des politiques publiques et de leurs moyens de mise en oeuvre, d'autre part l'attitude des populations concernées à l'égard de ces politiques.

Dans la première partie, après avoir présenté les principales politiques et souligné les questions qu'elles posent du point de vue social, on examine les moyens financiers mis en oeuvre et les modes d'organisation les plus fréquents.

La seconde partie s'intéresse dans un premier temps à la perception que peuvent avoir les populations de ces politiques publiques, puis s'interroge sur l'une des pistes d'action qui peut permettre (sans le garantir), de

[2] Et parmi les ressources concernant la forêt, l'importance des sommes affectées aux différents types d'actions: plantations industrielles, soutien aux initiatives populaires, pépinières, entretien des forêts, etc.

réconcilier les approches publiques et villageoises en matière de gestion de la ressource naturelle qu'est la forêt.

Les pays francophones
De l'Afrique sub-saharienne et Madagascar

ZONE AFRIQUE DE L'OUEST	ZONE AFRIQUE CENTRALE
Bénin	Burundi
Burkina Faso	Cameroun*
Côte d'Ivoire*	Centrafrique
Guinée	Congo
Mali*	Gabon
Mauritanie	Madagascar
Niger	Rwanda
Sénégal	Tchad
Togo	Zaïre*

1. LES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE DE FORET ET LEUR MISE EN OEUVRE

◆ 1.1 Les politiques

Au regard de la conservation des forêts et de leur exploitation au profit du développement, il convient d'examiner l'expression, les buts et les objectifs poursuivis dans le domaine forestier.

Ces politiques peuvent être identifiées à partir de plusieurs sources. Le plus souvent, elles sont exprimées dans le cadre des documents de planification du développement. Certains pays ont en outre élaboré des documents plus détaillés intitulés "Plan national forestier". Dans tous les cas, ces documents sont complétés par des lois, décrets et règlements qui énoncent les instruments de droit dont les Etats se sont dotés pour mettre en oeuvre ces politiques.

* Ces pays ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée grâce à la contribution de chercheurs nationaux.

1.1.1 Les plans généraux et les programmes spécifiques

De nombreux pays de l'Afrique francophone sub-saharienne élaborent des plans quinquennaux ou quadriennaux de développement économique et social dans lesquels figurent, entre autres, les politiques sectorielles dont celles concernant le secteur forestier. Quelques exemples sont particulièrement significatifs.

L'exemple du Cameroun

Le VI^{ème} Plan (1986-1991) s'exprime ainsi [3]:

"Au cours du VI^{ème} Plan, un accent sera mis sur l'utilisation rationnelle de la forêt... C'est ainsi que *dans le domaine de la production*, l'accent sera mis non seulement sur la production du bois d'oeuvre mais aussi sur la *production des autres produits forestiers et ce d'autant plus qu'elle est généralement le fait des populations paysannes*. Une bonne organisation de cette exploitation sur la base d'une gestion rationnelle des ressources devrait également permettre d'avoir des bénéfices induits notamment en ce qui concerne l'industrialisation, la création d'emplois en milieu rural, l'amélioration du niveau de vie des masses paysannes, la promotion de meilleures conditions nutritionnelles, etc."

De la même manière, la protection de l'environnement, la promotion d'un meilleur équilibre écologique seront prises dans leur ensemble avec toutes les exigences que cela suppose: gestion et protection des massifs forestiers existants, reboisement, protection des sols et des eaux, lutte contre les effets de la sécheresse, etc. Le VI^{ème} Plan devrait donc permettre de définir une "foresterie moderne."

Le Plan fixe ainsi des objectifs dans les domaines suivants:

- connaissance de la forêt et aménagement du domaine forestier,
- surveillance continue du couvert végétal et protection du milieu naturel,
- plantations forestières en forêt dense (plantations industrielles à raison de 2 900 ha par an) et reboisements en savane à raison de 2 400 ha par an, auxquels devraient s'ajouter 6 500 ha par an pour résorber le déficit de ces zones de savane en bois de feu,
- abaissement du prix de vente et amélioration de la commercialisation en matière de bois de service,
- autosuffisance en bois de feu et diminution de son coût ainsi que promotion d'autres sources d'énergie et substitution au maximum du charbon de bois au bois,
- promotion de l'utilisation du bois,
- participation des nationaux aux activités forestières.

Il était prévu de soutenir ce vaste programme par des actions concertées en matière de production de semences, de mécanisation, de vulgarisation et de formation. Ce Plan reflète la diversité écologique du Cameroun mais aussi

[3] REPUBLIQUE DU CAMEROUN, **VI^{ème} plan quinquennal de développement économique et social**, MINPAT, Yaoundé, 1986.

la volonté politique de faire face à la déforestation des zones de savane, comme aux conséquences de l'exploitation intensive de la forêt dense.

Par contre, on doit souligner que l'approche retenue ne paraît pas reliée aux programmes de développement rural. Par ailleurs, il n'est pratiquement pas fait état du souci d'associer les populations à la réflexion et à la mise en oeuvre des actions envisagées. L'approche demeure fondamentalement centralisée et à base technocratique.

L'exemple du Niger

Au Niger, le Plan 1987-1991[4], tente de faire face à la diminution rapide des surperficies boisées (14 millions d'ha en 1970, environ 10 ha en 1985). Le pays doit faire face, d'une part, à une faible productivité de sa forêt et à la préservation de ses 79 forêts classées et, d'autre part, à l'importance de la consommation de bois de feu (8 millions de stères par an en 1986), 72% de la population étant en situation de pénurie.

L'examen de la politique effectivement menée depuis 1972 fait apparaître la prédominance accordée aux plantations nouvelles de reboisement[5], très onéreuses (200 000 FCFA par ha en 1986), ainsi que l'insuffisante prise en compte de l'aménagement des forêts naturelles et surtout des zones intermédiaires, très exposées au processus de désertification.

Face à cette situation, un plan directeur de lutte contre la désertification a été adopté en 1985 et le plan quinquennal est centré sur les actions les plus urgentes, notamment pour la restauration des équilibres écologiques, pour la satisfaction des besoins des populations en bois de feu ou de service, et enfin pour la protection et l'aménagement de la faune.

En conséquence, la nouvelle politique est désormais orientée vers l'aménagement et la gestion des forêts naturelles et vers les reboisements, en s'appuyant principalement, dans les deux cas, sur les collectivités villageoises.

Il n'est toutefois pas évident de déterminer comment est comprise la notion de participation des collectivités villageoises.

L'exemple du Togo

La politique forestière actuelle du Togo apparaît le plus clairement exprimée dans la nouvelle stratégie de développement rural mise au point en 1985.

Dans ce document le bois est considéré essentiellement comme un facteur écologique et une source d'énergie. Dans cette optique, la stratégie est ainsi exprimée quant aux productions forestières:

> "Pour être complet, tout programme de développement rural doit dorénavant comporter un volet reboisement, action vitale pour la survie de notre continent. On devra même admettre ce principe qu'un

[4] **Plan de développement économique et social**, MinPlan, Niamey, 1987.

[5] 6 000 hectares par an entre 1979 et 1986.

> arbre détruit doit être remplacé par deux autres. Il est absolument nécessaire de rechercher un équilibre entre la forêt et l'agriculture... Chaque village, chaque famille rurale doit être incitée à mettre en place sa parcelle de reboisement. Les problèmes d'énergie y trouveront leur solution..."

La législation doit être particulièrement adaptée pour favoriser les plantations privées et villageoises.

Si la démarche togolaise place d'entrée les problèmes de la forêt comme un élément parmi d'autres du développement rural, elle demeure axée sur la défense du patrimoine naturel et ne précise pas comment, pour satisfaire les besoins des populations, elle va pouvoir mettre réellement en oeuvre l'équilibre entre agriculture et forêt.

L'exemple du Mali

Le Mali s'est doté en juin 1982 d'une "Politique forestière nationale" et d'un "Programme d'action" correspondant [6].

Ce document comprend quatre chapitres: le premier analyse le secteur forestier, le second donne une définition de la politique forestière, le troisième traite de la stratégie d'application de cette politique et le dernier est consacré aux structures et aux moyens d'application.

Cette politique forestière adopte les objectifs fondamentaux de la politique nationale de développement rural, notamment la lutte active contre la désertification, l'amélioration des conditions de vie des populations et l'autosuffisance nationale pour les produits de base, notamment énergétiques et alimentaires, dans le cas présent par l'exploitation des ressources du secteur forestier.

A ces trois objectifs fondamentaux correspondent les trois volets de la gestion des ressources naturelles renouvelables, à savoir:
a) la protection et la conservation du patrimoine naturel,
b) le développement des ressources naturelles et de leurs productions,
c) l'organisation rationnelle de leur utilisation.

Les objectifs généraux se concrétisent à travers six objectifs spécifiques:

- l'amélioration de la connaissance des ressources forestières et l'identification des ressources,
- le maintien du potentiel forestier et des équilibres naturels,
- la satisfaction des besoins prioritaires des populations en matière de bois et de produits de cueillette,
- l'amélioration des conditions de vie en milieu rural en contribuant à la résolution des problèmes posés par l'énergie domestique,
- l'intégration de l'arbre dans les activités et le paysage rural,
- la réduction de la dépendance nationale vis à vis de l'extérieur dans le domaine du bois notamment.

[6] REPUBLIQUE DU MALI, **Politique forestière nationale**, MDR-DNEF, Bamako, 1982.

Cette politique a certaines caractéristiques clés:

- elle repose en tout premier lieu sur la participation active de la population, sur une prise de conscience développée par l'éducation et la vulgarisation, notamment dans le cadre des associations villageoises;

- la concentration des actions au niveau des collectivités dans une perspective de développement auto-centré;

- le refus de traiter la politique forestière comme une politique sectorielle indépendante et la volonté de l'intégrer au sein de la politique de développement global, en particulier en intégrant fortement les actions agro-sylvo-pastorales par l'introduction d'un volet forestier dans toutes les opérations de développement rural;

- la préoccupation du long terme;

- et enfin dans toute la mesure du nécessaire, l'intégration de cette politique dans un effort commun des Etats de la même région.

Dans cette optique, la politique forestière donne une place importante à *plusieurs catégories d'actions*:

- celles relatives à la répartition des terres entre les utilisations et à la conservation des sols comme à la création de nouvelles réserves,

- celles relatives à l'aménagement des forêts, au reboisement, à une meilleure exploitation des produits de la forêt et à leur valorisation,

- celles concernant les aménagements sylvo-pastoraux et l'organisation de pâturages dans les massifs forestiers,

- celles visant l'application de la politique forestière dans le domaine agricole, notamment par la promotion des techniques de conservation et de restauration des sols, d'intégration de l'arbre dans l'exploitation et de promotion de plantations villageoises individuelles ou communautaires.

On se trouve, dans le cas du Mali, devant l'une des rares expressions de politique forestière publique qui précise concrètement comment il est prévu de tenir compte des besoins des populations en matière d'activités agricoles, de consommation de produits non ligneux de la forêt, de besoins des éleveurs, etc.
De la même façon, cette approche tente de prendre en compte quels sont les modes d'organisation qui favoriseront la participation des populations.

L'exemple de la Côte d'Ivoire

Le problème majeur du secteur forestier ivoirien est celui de la disparition du massif forestier à un rythme accéléré (plus de 320 000 ha par an). La prise de

conscience du problème a conduit à l'élaboration d'un plan directeur forestier 1988-2015 dont les buts sont:

- de sauvegarder, et si possible d'étendre, le patrimoine forestier, sans porter atteinte au développement de l'agriculture, notamment en redéfinissant et en protégeant le Domaine Forestier Permanent de l'Etat;

- de ramener à terme le potentiel productif de la forêt ivoirienne à son niveau du début des années 80 (soit 4 millions de m^3), en inversant la tendance à la réduction de la superficie et à l'appauvrissement de la forêt naturelle. Ce plan a été établi en connaissant l'importance, pour sa réussite, des réactions individuelles et collectives des populations rurales concernées par la déforestation d'une part et des stratégies et des moyens mis en oeuvre d'autre part.

Le Plan directeur forestier[7] a *5 objectifs majeurs*. Trois sont relatifs à la conservation du patrimoine forestier, les deux autres concernent la valorisation du massif forestier.

La conservation du patrimoine forestier sera poursuivie au travers de trois objectifs:

- maintenir le potentiel exploitable de la forêt naturelle,
- restaurer le couvert végétal, en priorité par des boisements en zones préforestières et de savane, puis en protégeant les parcs nationaux,
- reboiser et aménager les superficies classées.

La valorisation du patrimoine forestier repose quant à elle sur l'aménagement des superficies classées et des parcs nationaux. Elle nécessite ainsi la réalisation de deux objectifs majeurs:

- l'augmentation durable des rendements des exploitations forestières,
- l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des ressources forestières.

Plus précisément, ces objectifs sont poursuivis dans le cadre de *deux types de stratégies* visant respectivement le court et le long terme.

Le **premier type** correspond à un effort intensif de sensibilisation et de formation, d'aménagement des peuplements naturels et d'exploitation contrôlée, d'orientation des plantations industrielles vers la restauration des superficies dégradées et l'enrichissement de la forêt naturelle. Ce type de stratégie comprend également le prolongement des actions de l'Etat par une participation du secteur privé (intéressement des industriels du bois aux aménagements) et des collectivités rurales (reboisement populaire), ainsi que l'adaptation du régime de l'exploitation forestière et de la fiscalité, le renforcement de la protection des parcs nationaux avec la participation des populations riveraines à leur surveillance et aux actions d'aménagement de zones tampons et de promotion touristique.

[7] MINISTERE DES EAUX ET FORETS, **Plan directeur forestier 1988-2015**, Abidjan, 1988.

Pour le **second type** (effets à long terme), les principaux points sont la reconstitution du domaine classé, la surveillance et la formation forestières, la mise en valeur des ressources, la participation du milieu rural, notamment par l'inflexion des stratégies de reboisement populaire, et l'introduction dans le cycle cultural et la conservation de la nature de la plantation d'essences fertilisantes.

La politique ivoirienne apparaît ainsi très élaborée sur le plan technique et principalement centrée sur le capital forestier. Par contre, la manière dont elle envisage la participation des populations demeure classique et limitée. Elle n'apparaît en effet que sous la forme, non précisée, d'une association des populations aux actions organisées par l'Etat ou ses mandataires.

Les facteurs susceptibles de motiver les populations à une telle participation et plus encore les facteurs qui poussent les populations rurales à la déforestation ne sont pas abordés.

L'exemple du Congo

Le Congo ne formule pas expressément dans ses plans de véritable politique forestière mais de grandes orientations se dégagent des mesures envisagées. Les principales sont:

- en matière administrative et législative, des mesures visant le regroupement des nombreux "piétistes",
- en matière de recherche et de sylviculture, l'extension des plantations de bois de chauffe en zone de savane et l'intensification du reboisement en forêt dense,
- en matière d'exploitation, la planification de la mise en valeur du secteur via la production d'essences nouvelles, la réalisation de plans d'aménagement avec rotations, la réduction de la quantité de bois abandonnée sur les chantiers par l'installation de petites unités de transformation primaire et l'affectation des zones les plus accessibles aux forestiers nationaux.

Un axe essentiel de la politique depuis dix ans est certainement la priorité accordée au développement de l'activité forestière dans le Nord, encore largement sous-exploité par rapport au Sud.

Il s'agit, comme en Côte d'Ivoire, d'une politique étroitement sectorielle, qui n'est en aucune façon connectée avec les autres politiques relatives au milieu rural. En outre, la politique forestière est quasiment muette sur les acteurs de la mise en oeuvre des actions retenues (hormis les exploitants forestiers).

L'exemple du Zaïre

Jusqu'à une période récente, les efforts de planification du secteur forestier ont été insignifiants à telle enseigne que le premier Plan quinquennal de développement du pays (1986-1990), ne lui a accordé qu'une attention fort limitée. Dans ce Plan, la foresterie constitue un sous-secteur du secteur

agricole qui met surtout l'accent sur la production pour l'autosuffisance alimentaire et l'accroissement des exportations des produits agricoles.

Le symposium sur la préservation de la forêt en 1984[8]

Cependant, dès 1984, le Zaïre avait organisé un symposium national ayant pour thème "la forêt, richesse nationale à préserver". Par rapport à la production de bois d'oeuvre et d'énergie, *les recommandations issues de ce symposium peuvent se résumer en quatre points:*

1. stimuler l'industrie forestière en vue d'atteindre une production de six millions de mètres cubes par an en l'an 2000, dont cinq millions seraient exportés,

2. restaurer le patrimoine forestier national afin d'assurer une croissance soutenue du secteur,

3. promouvoir l'exportation des produits ayant une valeur ajoutée en exigeant que 70% du volume exporté soient transformés localement,

4. préserver et reconstituer les forêts exploitées et concentrer le développement futur dans la Cuvette Centrale.

Parmi les stratégies prévues pour atteindre ces objectifs, on peut citer:

- le renforcement de l'appareil administratif,
- la nécessité de développer les inventaires forestiers,
- un appui plus soutenu aux opérations de reboisement,
- la promotion de l'utilisation des espèces secondaires et des foyers améliorés.

Les mesures pratiques ayant découlé de ces stratégies sont:

- l'élaboration d'un guide de l'exploitant forestier[9] qui, tout en reprenant les mesures de protection de l'ancien régime forestier en ce qui concerne les diamètres minima de coupe et la durée de rotation de 25-40 ans, a introduit une rénovation dans la formule d'allocation des superficies forestières. Dans cette formule, les blocs de forêt octroyés à l'exploitation forestière sont institués en contrats de garanties d'approvisionnement, assortis d'un cahier des charges incluant les mesures de protection pour une utilisation durable des forêts;

- la mise sur pied, en coopération avec le Canada, d'un projet technique chargé de vulgariser des méthodes de carbonisation à rendement plus élevé et des foyers améliorés qui permettent de réduire de 50% la consommation de charbon de bois;

[8] MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, **Premier Symposium national sur la forêt**, Kinshasa, avril 1984.

[9] MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, **Guide de l'exploitant forestier**, Kinshasa, 1984.

- toujours en coopération avec le Canada, l'initiation d'un projet d'appui à la gestion forestière, de façon à mieux encadrer l'exploitation forestière dans l'optique d'une utilisation durable des ressources sylvicoles;

- l'aménagement des plantations industrielles énergétiques pour l'approvisionnement des villes dont une plantation de 8 000 hectares actuellement en cours de réalisation sur financement du FED près de la ville de Kinshasa;

- la mise en place, en août 1985, d'un Fonds de Reconstitution du Capital Forestier.

Le Plan d'action forestier tropical du Zaïre[10]

De 1987 à 1988, le Zaïre a effectué une étude institutionnelle du secteur forestier. Celle-ci a permis d'identifier les contraintes qui entravent le développement du secteur forestier et des terres forestières du pays. L'étude a débouché sur la tenue, en mai 1988, d'un séminaire sur la politique forestière nationale.

Fort du diagnostic global de l'étude institutionnelle et conformément aux recommandations issues de ce séminaire, le Zaïre a entrepris l'élaboration d'un plan forestier national qui utilise le cadre de référence du Plan d'action forestier tropical (PAFT).

Le plan élaboré a été adopté par le Gouvernement et une table ronde des bailleurs de fonds fut organisée en novembre 1990.

Les grandes orientations du plan d'action forestier national s'articulent autour des volets ci-après:

a) Un accent spécial est mis sur l'utilisation rationnelle et la conservation des ressources forestières. En effet, compte tenu de l'enclavement de la forêt zaïroise, il est peu probable que les contraintes inhérentes à l'industrie forestière du pays soient levées de façon décisive d'ici à l'an 2000.
   Ainsi, 52,6% du coût incitatif total du PAFT national concernent des actions de conservation, de reconstitution du capital forestier, de la gestion des terres, de la formation et de la recherche pour une utilisation soutenue des forêts.

b) L'implication des communautés de base dans la planification et la mise en oeuvre des projets de développement rural intégré constitue un autre point fort de ce plan.

c) La mise en oeuvre du PAFT zaïrois prévoit de tirer au maximum profit de la collaboration des ONG afin de mieux encadrer les populations rurales et de permettre la transmission efficace du message et des techniques appropriées d'utilisation des terres forestières.

[10] MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, **Le Plan d'action forestier tropical du Zaïre**, Kinshasa, 1989.

d) Sur le plan de la conservation des écosystèmes, le PAFT du Zaïre donne une liste des sites critiques qui, au niveau national, méritent un statut de protection dans le cadre d'une planification globale de l'aménagement du territoire.

e) Enfin, la volonté politique du Gouvernement pour la mise en oeuvre de ce plan s'est traduite par l'intégration du PAFT dans le nouveau plan de développement du pays, en vue de dégager les ressources requises au niveau local.

La politique zaïroise ainsi exprimée est ambiguë en ce qui concerne la prise en compte des dynamismes sociaux de la déforestation. En effet, si elle prend sensiblement en compte ce qui concerne les exploitants forestiers, et si elle intègre clairement la nécessité d'associer les populations rurales dès le stade de la planification des actions, elle repose par contre sur l'idée classique d'encadrement des populations, de messages technico-économiques à faire passer, etc. Mais à aucun moment elle ne fait directement la place à la solution des problèmes des agriculteurs ou des éleveurs qui influent sur le comportement général des populations face à la forêt.

Il est important de souligner que la démarche du Zaïre est la seule qui précise, grâce à une étude appropriée, les aspects institutionnels dans le domaine de la forêt. Il semble toutefois que cette approche institutionnelle ne retienne que les structures formelles (publiques ou privées, y compris les ONG), sans indiquer selon quelle approche les populations seront conduites à s'engager.

Indications sommaires sur quelques autres pays

Sans entrer dans les détails, on peut compléter le tableau décrit dans les paragraphes précédents en notant pour d'autres pays de la sous-région quelques préoccupations dominantes:

– ***au Bénin***, l'objectif essentiel est de stopper la dégradation de la situation forestière et de développer l'agro-sylviculture dans les trois provinces du Sud, l'action para-étatique de production ne pouvant suffire.

– ***au Burundi,*** la reforestation a pris une grande importance sous forme de boisements nouveaux (environ 12 000 ha sur 5 ans) et la reconversion d'anciens boisements (10 000 ha sur la même période), alors que l'action au niveau des villages semble embryonnaire.

– ***à Madagascar***, on retrouve les préoccupations déjà évoquées à propos d'autres pays, et notamment le Mali: inventaire des ressources et des besoins des populations, renforcement de la protection, planification du reboisement, promotion et stimulation des reboisements collectifs villageois ou privés, valorisation des sous-produits du bois, etc.

– ***en Centrafrique***, la politique forestière est orientée vers les problèmes du bois d'oeuvre et ne concerne pas réellement l'aspect énergétique hormis pour quelques reboisements villageois prévus.

1.1.2 - La législation

Il est important de remarquer qu' une grande partie des pays francophones de l'Afrique sub-saharienne continuent pour l'essentiel d'appliquer une législation datant du temps colonial à savoir:

- le Décret du 4 juillet 1935 sur le régime forestier de l'Afrique Occidentale Française (AOF) pour les pays de cette zone (notamment le Bénin, la Guinée, la Burkina Faso, la Mauritanie, le Togo);

- le Décret n° 46-1161 du 20 mai 1946 fixant le régime forestier en Afrique Equatoriale Française (AEF) pour les pays d'Afrique Centrale, notamment le Gabon et le Tchad.

- Il en va de même pour les anciennes colonies belges (Zaïre, Burundi), qui continuent d'appliquer la législation forestière coloniale (notamment le Décret de 1930 pour le Burundi, celui de 1933, les Ordonnances de 1950, et le Décret de 1958 pour le Zaïre). Il existe certes un projet de loi portant sur le Régime Forestier en République du Zaïre préparé par le Ministère de l'environnement et de la conservation de la nature, mais il n'a pas encore été déposé ni adopté par le Parlement.

Pour tous ces pays, quelques décrets sont intervenus après l'indépendance mais n'ont apporté que des aménagements mineurs.

Neuf pays ont adopté des législations nouvelles touchant l'ensemble de l'activité forestière:

- Le **Cameroun**: Ordonnance n° 73-18 du 22 mai 1973 fixant le régime forestier national, modifiée par la Loi 81-13 du 27 novembre 1981 (décrets d'application parus en 1983). Cette Loi est elle-même en cours de révision.
- Le **Congo**: Loi n° 4-74 du 4 janvier 1974 portant Code Forestier, modifiée en 1988.
- La **Côte d'Ivoire**: Loi n° 65-425 du 20 décembre 1965 portant Code Forestier.
- Le **Mali**: Loi n° 68-8 du 17 février 1968 portant Code Forestier, modifiée par la Loi 86-42/AN-RM du 24 mars 1986 portant Code Forestier.
- Le **Niger**: Loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier.
- Le **Rwanda**: Loi n° 47-1988 portant organisation du régime forestier.
- La **Guinée**: Ordonnance 081/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant Code Forestier.
- La **République Centrafricaine**: Loi n° 61-273 du 5 février 1962 portant création d'un Code Forestier centrafricain.
- Le **Sénégal**: Loi n° 74-46 du 18 juillet 1974 portant Code Forestier (partie législative hors infractions) et Décret n° 65-78 du 10 février 1965 portant Code Forestier (partie réglementaire).

Toutefois, comme le remarque B. Lanne dans l'Encyclopédie Juridique de l'Afrique (Tome V Ch. XXIV), ces législations nouvelles s'inspirent fortement des textes antérieurs déjà cités. le Niger et le Cameroun ont tenté

d'innover mais les réglementations d'application reprennent des pans entiers de la référence de 1935.

Presque tous les textes (anciens ou nouveaux), adoptent une définition de la forêt comprise comme "les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont le bois (dans ses différents usages) ou ses produits accessoires (écorces, caoutchouc, kapok, résines, gommes, etc.)". Les seules innovations sont le remplacement de la notion de terrain par celle de formation végétale (Côte d'Ivoire), le lien avec le cheptel sauvage (RCA), le lien entre la forêt et l'action de la puissance publique en matière de protection et de reboisement (Cameroun) ou enfin la distinction entre le domaine forestier et les terrains à vocation de forêt (Sénégal).

Ces différentes législations reflètent les politiques qui pourront être menées au travers des différentes catégories de forêts qu'elles déterminent en fonction des modalités d'exploitation ou du droit de propriété.

Selon les modalités d'exploitation, les différents textes, à quelques nuances près dans les définitions, distinguent:

- les forêts classées, principalement destinées à la protection des sols, des réserves d'eau ou des sites et à la constitution de réserves de bois; ces classements font l'objet d'une certaine concertation avec les représentants des populations locales et tentent de régler le problème du respect des droits d'usages coutumiers,

- les forêts protégées (qui ont vocation au classement mais qui font seulement l'objet d'une interdiction de défrichement),

- les périmètres de reboisement (obligatoires ou facultatifs), susceptibles de devenir ultérieurement des forêts classées,

- les parcs nationaux visant la protection de la faune et de la flore (ils peuvent être assimilés à des forêts classées du strict point de vue forestier),

- enfin toutes les autres forêts (terrains ou formations végétales correspondant à la définition générale).

Selon le droit de propriété les forêts appartiennent:
- soit à l'Etat (forêts domaniales),
- soit à des collectivités publiques,
- soit à des collectivités privées,
- soit à des particuliers.

Il est intéressant de souligner que dans la plupart des législations, l'Etat s'est réservé le droit d'autoriser ou non les défrichements et les abattages d'arbres y compris sur les forêts des particuliers. Les textes les plus récents sont très clairs sur ces points: une partie des terrains domaniaux (appartenant

à l'Etat)[11], peut être cédée à des particuliers, en toute propriété ou en usufruit, sous condition suspensive de reboisement.

Par ailleurs les législations réglent les droits d'exploitation qui peuvent se distinguer de la manière suivante:

- les droits d'usage (coutumiers) sont accordés aux collectivités rurales limitrophes ou traditionnellement utilisatrices (Tchad ou Sénégal par exemple) ou à tous les nationaux (cas du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Mali). Ces droits d'usage sont limités à la satisfaction des besoins des personnes ou des collectivités; cela exclut l'exploitation à des fins commerciales, sauf pour les produits accessoires. Ces droits d'usage sont limités en matière de pâturage et de défrichement pour les cultures, notamment en ce qui concerne l'utilisation des feux de brousse.

- *l'exploitation commerciale sous forme de régies, de ventes de coupes, de permis temporaires d'exploitation ou enfin de permis de coupes limitées en volume.*

L'exploitation commerciale est partout soumise légalement à des autorisations payantes au travers de nombreuses taxes et redevances. Seules quelques législations prévoient des cas où les autorisations ne peuvent être données qu'à des sociétés d'Etat ou d'économie mixte (exemple du Cameroun). Par contre de nombreuses législations subordonnent les permis temporaires d'exploitation ou les adjudications de lots à exploiter au respect d'un cahier des charges qui peut parfois comporter des clauses en matière de reboisement ou de participation à des travaux d'intérêt économique.

L'approche nouvelle du Rwanda

Le Rwanda a longtemps continué d'appliquer le Décret du 18 décembre 1930 réglementant la coupe et la vente du bois au Ruanda-Urundi. Celui-ci était devenu particulièrement inadapté à l'évolution démographique et économique du pays. Plus précisément, la législation ne s'appliquait pas aux nationaux qui étaient ainsi libres de couper du bois, conformément à leurs droits coutumiers.

En 1988, le Rwanda s'est doté d'une politique forestière et d'une législation appropriée. Celle-ci, outre de nombreux aspects classiques sur la définition du domaine forestier, sur les statuts juridiques des forêts et leurs conditions d'exploitation, présente quelques innovations importantes:

- elle instaure non seulement un plan forestier national mais aussi des plans forestiers communaux,

- elle oblige tout propriétaire privé d'une forêt de plus de deux hectares à élaborer un plan d'aménagement, comme pour les communes,

- elle subordonne l'autorisation de défrichement à la création d'un reboisement équivalent,

[11] Il s'agit de terrains nus ou insuffisamment boisés.

– elle crée un régime d'arborisation en plus du régime de reboisement. Bien qu'il ne soit pas question par ce biais d'imposer la sylviculture, ce régime prévoit que les propriétaires fonciers, les locataires et occupants de terres (agricoles), sont soumis à l'obligation de planter et d'entretenir un nombre déterminé d'arbres par unité de surface. Il s'agit d'inciter à développer des plantations forestières sur des terres agricoles dans un pays où les espaces libres sont rares et de favoriser l'autosuffisance en bois de feu.

Hormis ces approches plus récentes, soutenues par la FAO, les autres législations applicables dans les pays francophones de l'Afrique sub-saharienne restent majoritairement axées sur le contrôle et la conservation des sols et de la nature en général, même si les choix et les priorités varient d'un pays à l'autre.

Ces approches n'ont pas réellement intégré les notions d'aménagement, de renouvellement de la ressource économique et énergétique qu'est le bois. Elles n'ont pas non plus réellement abordé le problème des besoins en bois des populations rurales et des contraintes de l'agriculture, car la référence aux droits coutumiers renvoie à des situations souvent anciennes, où la densité de population et les modes de production agricoles étaient profondément différents.

Les expériences nouvelles, mises en oeuvre par l'administration des Eaux et Forêts, en fonction de ses préoccupations et dans ses relations avec les populations, n'ont pas encore trouvé de traduction claire dans les textes réglementaires et législatifs.

◆ 1.2 - Les moyens financiers mis en oeuvre

Comme cela a été souligné dans l'introduction, l'importance des financements ne rend pas compte de toute la réalité car certaines actions, importantes pour la préservation du couvert végétal, ne sont pas coûteuses, en particulier celles entreprises par les populations. Toutefois, s'agissant de l'Etat, qui reste chargé des investissements les plus lourds, de la mise en place des services chargés de vulgarisation, du conseil, des contrôles, etc., le volume des moyens mis en oeuvre demeure un indicateur important des efforts réellement consentis par l'Etat pour développer la politique qu'il a adoptée.

Si la dernière décennie a vu une évolution profonde des politiques dans plusieurs pays, en particulier avec la prise en compte des besoins de reboisement dans les zones de forêt non dense, l'intérêt porté aux aménagements des forêts naturelles et la prise en compte, dans les pays d'Afrique Occidentale, de l'importance d'une concertation et d'une participation des populations, l'adaptation des financements à ces nouvelles orientations et plus largement à l'importance théoriquement accordée à la lutte contre la désertification et contre les déforestations ne paraît pas avoir été à la mesure de cette évolution.

L'exemple du **Sénégal** à la fin des années 70 est très représentatif. Les forêts n'ont bénéficié que de 5% environ des investissements consacrés au secteur primaire (4,69 milliards FCFA sur 87,64). Par ailleurs, deux ans après le

début du plan quadriennal, seulement 35% de cette modique somme avaient été utilisés.

Le **Niger** a prévu, quant à lui, pour le quinquennat 87-91, de consacrer 4% des investissements de l'Etat à la forêt, dont 37% à la lutte contre la désertification et 41% au développement des productions forestières.

Le **Cameroun** a prévu sur la même durée de cinq ans, de ne consacrer qu'une faible fraction des ressources publiques (environ 3%) aux actions concernant la forêt, tant dans la zone de forêt dense que dans la zone de savane. Il était attendu que le secteur privé effectue des investissements du même ordre.

Au **Mali**, l'essentiel des opérations publiques devrait être financé par le canal du Fonds Forestier, bien que ses ressources soient faibles. A titre d'exemple, les recettes de 1989 se sont élevées à 325 millions de FCFA dont 130 ont été consacrés à l'exploitation des forêts et 138 aux transactions sur les forêts [12].

Dans ces conditions, c'est l'aide extérieure qui assure l'essentiel du financement des programmes forestiers qui s'est élevé à 11,5 milliards de FCFA entre 1987 et 1990, soit presque trois milliards par an et dix fois les ressources annuelles du Fonds Forestier.

Les investissements effectivement réalisés n'ont représenté que 70% des investissements prévus. Ce taux est faible compte tenu de la priorité accordée à la lutte contre la sécheresse et la désertification dans le plan quinquennal en question.

Cette faiblesse des réalisations est due au fait que sur les trente projets inscrits pour la période, sept n'ont pas vu le jour et plusieurs autres ont nécessité des dépenses inférieures aux prévisions.

En Côte d'Ivoire[13], si le Ministère chargé de la forêt dispose de peu de moyens, la SODEFOR (Société de développement des plantations forestières) a investi environ 50 milliards de FCFA depuis sa création en 1966, soit 2,4 milliards par an en moyenne (par rapport aux 2,5 millards par an prévus pour la période 1976-80 et aux 4,2 milliards par an prévus pour la période 1981-85).

Dans la majeure partie des pays de la sous-région, les financements concernant les projets de lutte contre la déforestation sont, comme pour les exemples précédents, restés à un niveau modeste. Les montants les plus importants continuent de concerner des projets de boisements industriels tandis que les actions concernant la régénération et la gestion des forêts naturelles ou le reboisement des zones de savane sont limitées ou laissées à l'initiative privée des populations ou d'organisations non gouvernementales extérieures. Les crédits d'entretien nécessaires pour les réalisations effectuées sont toujours largement sous-dimensionnés.

[12] SODEFOR, **L'aménagement forestier en Côte d'Ivoire**, Abidjan, 1990.
[13] SODEFOR, Op. Cit. p.20.

Au **Zaïre**, le financement interne du secteur forestier, provenant du budget ordinaire et du budget d'investissement, est très faible par rapport à l'ampleur des travaux de reforestation à réaliser, surtout en relation avec les grands centres urbains où il existe un besoin réel de bois.

La part la plus importante du financement interne provient, depuis 1985, du Fonds de reconstitution du capital forestier (FRCF) qui finance quelques projets de reboisement. Ce fonds, alimenté par une taxe sur les permis de coupe de bois et par une autre sur le bois exporté, disposait pour l'année 1990, d'environ 220 millions de zaïres[14].

Les financements externes jouent ainsi un rôle très important, tant pour la conservation de la nature et les parcs nationaux que pour le secteur forestier.

Les contraintes de financement dans l'ensemble des pays

Dans tous les pays concernés, les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de mettre en oeuvre des moyens financiers adaptés aux ambitions de leur politique forestière, notamment parce que les ressources disponibles sont en majorité absorbées par des projets de grandes plantations dont les coûts sont très élevés. Dans ces conditions, les Etats ne peuvent ni entretenir des services forestiers efficaces et adaptés aux nouvelles orientations fixées par la politique forestière, ni mettre en place les moyens d'accompagnement nécessaires (pépinières, formations, appuis techniques, stimulation des initiatives privées en général et celles des populations en particulier.

En outre, dans tous les pays, la plus grande part des ressources effectivement consacrées à la forêt, à la sauvegarde ou à la restauration du couvert végétal provient aujourd'hui de dons ou de prêts extérieurs. En pratique, ceux-ci sont préférentiellement orientés vers les projets ou les programmes sectoriels qui sont peu appropriés à soutenir des approches intégrant les actions forestières proprement dites et les actions de développement rural susceptibles de viser les facteurs de la déforestation.

◆ 1.3 - L'organisation de l'action

Les pouvoirs publics des pays de l'Afrique francophone sub-saharienne mettent en oeuvre leur politique à travers plusieurs canaux et plusieurs structures dont les principaux sont les services forestiers de l'Etat (ou des sociétés de développement spécialisées), différents projets spécifiques et les acteurs privés.

1.3.1 - Les services forestiers et le personnel

Tous les pays francophones sont dotés d'une administration des eaux et forêts dépendant d'un Ministère chargé selon les cas du développement rural en général ou de l'agriculture, ou seulement des eaux et forêts. Mais plusieurs ont en plus créé une Société de développement pour la mise en

[14] KALONKI NSENKA, **Etude institutionnelle du Fonds de reconstruction du capital forestier**, Ministère de l'agriculture et du développement rural, Kinshasa, 1991.

oeuvre des opérations de reforestation. L'exemple de la Côte d'Ivoire est très représentatif de ce type de solution.

L'exemple de la Côte d'Ivoire[15]

Le Ministère de l'agriculture et des ressources animales compte seize directions dont quatre sont consacrées au secteur forestier:

- Eaux et forêts
- Domaine forestier et reboisement
- Protection de la nature
- Production et industries forestières

Ces quatre directions centrales agissent sur le terrain par l'intermédiaire de sept directions régionales, elles-mêmes divisées en inspections forestières départementales (25 au total), comprenant des cantonnements forestiers (59 au total).

En 1983 on comptait environ 1 800 agents dans les services forestiers, dont 88% étaient affectés dans les régions et 26% étaient des cadres ou techniciens. On doit toutefois noter qu'environ 60% seulement sont des agents spécialisés dans les forêts, les autres étant du personnel administratif, des chauffeurs ou du personnel non qualifié. Parmi le personnel spécialisé, plus de la moitié (gardes et préposés), est très faiblement qualifié alors même que c'est à leur niveau que doit être assuré l'essentiel des tâches de vulgarisation, de contrôle, etc.

Le projet de formation initié tout au long des années 80 n'a pas eu les effets escomptés compte tenu de la diminution de l'embauche dans la fonction publique et du maintien de l'optique administrative dans la formation.

Mais le maillon clé de cette administration forestière est la SODEFOR créée en 1966 en tant que société d'Etat et devenue Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en 1985.

Cette société a pour objet:

- de participer avec l'administration à toutes les études intéressant la forêt,
- d'assurer l'exécution des mesures et des plans adoptés, soit par intervention directe, soit par l'intermédiaire de différents organismes publics ou privés dont elle coordonne l'action. Ainsi la SODEFOR est notamment responsable de la réalisation des plantations forestières, de l'aménagement de la forêt naturelle sur des périmètres dits d'aménagement, de la protection et de l'entretien des travaux de sylviculture, de l'exploitation des plantations forestières et des périmètres d'aménagement, ainsi que de la commercialisation des produits tirés des périmètres qu'elle gère.

La SODEFOR employait environ 500 personnes à plein temps en 1983 et faisait appel à des saisonniers pour certains travaux sur les chantiers de

[15] KOUADIO et ZOUNGRANA, **Les politiques publiques forestières en Côte d'Ivoire**, Abidjan, 1992.

reforestation. La SODEFOR n'a pas pu véritablement profiter des nouvelles formations mises en place et n'a ainsi pu bénéficier que de 18 ingénieurs et 18 techniciens.

L'exemple du Mali[16]

Dans ce pays, l'organisation présente à la fois des similarités avec la solution ivoirienne et des particularités. En effet, on retrouve à la base une administration des eaux et forêts avec un niveau central, des directions régionales, des cantonnements et, tout à fait à la base, des postes forestiers installés dans tous les arrondissements ainsi que dans les zones d'intérêt particulier comme les parcs et les réserves ou les zones de projets.

Erigée en 1972 au rang de Direction Nationale, la direction des Eaux et Forêts, longtemps cantonnée à des tâches administratives et répressives, a vu récemment sa compétence s'élargir à tout le domaine relevant de la politique forestière:

- protection et aménagement des sols et des eaux de surface,
- protection, aménagement, exploitation des ressources forestières et sylvo-pastorales,
- protection des animaux sauvages, aménagement et exploitation des zones de chasse, des parcs et réserves de faune,
- protection des ressources piscicoles, aménagement et exploitation des pêcheries, conception et application du plan de lutte contre la désertification et l'amélioration de l'environnement,
- application de la législation et de la réglementation dans ces domaines.

Le Mali dispose aussi d'un organisme particulier pour les opérations de protection et d'aménagement des forêts naturelles, les plantations artificielles et l'exploitation-commercialisation des produits forestiers. Il s'agit de l'OAPF (Opération Aménagement et Production Forestière), créée en 1972. L'Opération d'Aménagement de la Région de Sikasso (OARS) a également été créée en 1972 pour l'ensemble des activités forestières d'aménagement et d'exploitation de cette région.

Deux particularités méritent toutefois d'être relevées:

1) la structuration des directions régionales en trois sections distinctes (travaux techniques, animation-vulgarisation et administration-contentieux),
2) l'OAPF a limité ses interventions à des zones ou des périmètres donnés, en particulier autour de Bamako. Par ailleurs, elle intervient pour l'essentiel à partir de ses propres ressources (vente des produits

[16] TRAORE Mamady, **Politiques forestières publiques: Le cas du Mali**, UNRISD mimeo, Genève, 1992.

forestiers) et de financements extérieurs; elle n'utilise pas les financements du Fonds national forestier (ou marginalement).

L'administration forestière du Mali compte environ 1 150 agents dont 870 fonctionnaires. Plus de la moitié de l'effectif total est constitué de cadres de catégorie A et B (ingénieurs et techniciens). Par contre on ne dénombre que 109 encadreurs vulgarisateurs contre 200 ingénieurs.

Les futurs effectifs sont en formation, soit à l'Institut polytechnique rural de Katibougou pour les ingénieurs et techniciens, soit au Centre de formation pratique forestier de Tabakoro, pour les agents techniques de base. Mais si les formations supérieures ont des effectifs importants, les promotions d'agents techniques ne sont que de 25, faute de crédits. Le centre de Tabakoro assure aussi le recyclage des forestiers par la formation continue.

Il n'existe pratiquement pas de formation pour les métiers de l'exploitation et du travail du bois hormis sur quelques point précis et pour des effectifs très restreints.

Au **Cameroun,** un système voisin a été mis en place:

- une Direction nationale des eaux et forêts est chargée de la planification, de la législation et de la police forestière,
- l'ONADEF est chargé de toutes les actions directement ou indirectement productives, comme les plantations et les aménagements forestiers par exemple. Cet organisme créé en 1990 a remplacé l'ONAREF et le CENADEFOR qui ont été dissous.

Au **Zaïre**[17], les formations d'ingénieurs forestiers et d'ingénieurs techniciens des eaux et forêts n'ont commencé respectivement qu'en 1969 et 1972-73. Au total, une centaine d'ingénieurs forestiers et plus de 300 ingénieurs techniciens ont été formés. Par contre pour les cadres moyens, il n'existe qu'une formation insignifiante et rien de particulier n'a été prévu pour les agents de terrain.

D'une façon générale, on doit relever:

concernant le personnel:

- *l'insuffisante formation des agents directement affectés sur le terrain, et ce, dans la plupart des pays,*
- *la non préparation du personnel, y compris à des niveaux de qualification élevés, aux tâches d'animation et de vulgarisation; le recours à des personnels mieux adaptés, venant d'autres administrations, n'a pas toujours été opéré dans des conditions d'intégration satisfaisantes,*
- *les formations dispensées demeurent trop directement centrées sur les besoins de l'administration et les entreprises privées forestières continuent de faire appel à un personnel, soit expatrié, soit formé sur le tas.*

concernant les structures:

- *La mise en place dans de nombreux pays d'organismes d'Etat spécialisés pour les opérations de plantation, d'aménagement, d'exploitation et de commercialisation (par exemple le Centre National pour le développement forestier - CENADEFOR et l'ONAREF au Cameroun, l'Office congolais des forêts au Congo, l'ODEF au Togo, etc.). Ces organismes accaparent une grande partie des ressources financières et matérielles disponibles alors que les services administratifs forestiers et plus généralement ceux chargés des opérations avec les populations ou du contrôle de l'action des entreprises privées ne peuvent compter que sur des moyens faibles et en partie aléatoires.*

1.3.2 - Les projets spécifiques concernant la forêt

L'intérêt croissant porté par les pouvoirs publics aux actions concernant la forêt a conduit à l'élaboration de nombreux projets qui sont le plus souvent gérés d'une manière relativement autonome. Ceci s'explique d'une part par leur mode de financement (essentiellement à partir de l'aide extérieure) et

[17] RAKOTOMANAMPISON Alphonse, **Administration, formation, recherches forestières au Zaïre**.

par la nécessité de localiser précisément les périmètres de plantation d'autre part.

Ainsi en 1983, le **Mali** comptait environ neuf projets à financement autonome dont quatre opérations de développement (l'OAPF déjà citée, l'opération Pêche Mopti, l'Opération aménagement du Parc National de la Boucle du Baoulé, l'Opération aménagement et reboisement de la région de Sikasso).

En outre, il existe d'importantes actions de l'administration forestière qui n'apparaissent pas sous le nom de "projets". En 1989 par exemple, la Direction nationale des eaux et forêts a assuré:

- la production de 5,7 millions de plants,
- le soutien à des plantations villageoises et urbaines (3 146 ha),
- la réalisation de plantations de démonstration et d'expérimentations (190 ha), de plantations industrielles (601 ha),
- des actions de protection, des actions agro-sylvicoles, pastorales, etc.
- la diffusion des foyers améliorés,
- des émissions radiophoniques et l'édition d'un journal.

Le **Cameroun** mentionne dans son plan actuel onze projets mis en oeuvre par l'ONAREF pour les zones de savane et neuf projets de plantations en forêts denses. Des projets importants sont à l'étude, en liaison avec la Banque Mondiale, la BAD, le Canada et la France. Ce dernier cas est à souligner dans la mesure où il illustre une volonté politique nouvelle, visant l'aménagement intégré des zones forestières en associant pouvoirs publics, populations et entreprises forestières conformément aux orientations retenues dans le PAFT.

Le **Sénégal,** pour son V^{ème} Plan, ne comptait pas moins de 21 projets.

La **Côte d'Ivoire** organise actuellement son action autour d'un ensemble complexe de projets et de programmes:

- projet de reboisement en milieu villageois, établi par la SODEFOR en 1987,

- projet de plantations industrielles d'essences forestières à bois d'oeuvre, établi par la SODEFOR en 1989 avec l'aide de la Banque Mondiale, de la Caisse française de développement et de la Banque africaine de développement,

- projet sectoriel forestier initié par la Banque Mondiale en 1990,

- programme sectoriel forestier initié par la FAO en 1988,

- aménagement forestier en Côte d'Ivoire établi par la SODEFOR en 1990 avec l'aide de la Banque Mondiale, de l'Agence canadienne pour le développement international, de l'aide allemande et de l'aide française,

- programme de recherche en agro-foresterie initié par le Centre technique forestier tropical,

- programme de protection contre les incendies de forêt établi par la SODEFOR avec l'appui de la FAO.

Ce dernier exemple montre particulièrement bien la tendance à l'organisation de l'action publique sous une forme précise, ce qui est un élément positif pour la mise en oeuvre des relations entre les acteurs publics et privés. Mais ce type d'organisation pose en même temps des problèmes inévitables d'harmonisation des solutions techniques et sociales, de concurrence dans l'affectation des moyens humains et matériels.

La prédominance des sociétés de développement spécialisées dans le domaine de la forêt, ou plus généralement de structures parapubliques fortement structurées, renforce inévitablement la distance entre l'acteur public très centralisé et les initiatives à la base.

1.3.3 - Les actions communautaires ou traditionnelles

Ce canal, pour la mise en oeuvre de l'action publique, progresse rapidement, particulièrement dans les zones de savane, mais fait aussi son apparition en relation avec le développement des stratégies d'agro-foresterie (cf. 2.2).

La **Côte d'Ivoire** a ainsi entamé un projet de reboisement villageois qui concerne 500 villages. Les populations fournissent les prestations de main d'oeuvre et le reste du financement est à la charge de l'Etat.

Au **Mali,** l'action des communautés villageoises est prise en compte dans de nombreux projets tant à Kayes qu'à Koulikoro, Mopti, Bandiagara et Gao. Ceux-ci comportent des éléments importants pour soutenir une action permanente des villages (création de pépinières, actions de formation des populations, plantations, parcelles de démonstration, diffusion de foyers améliorés, etc.).

Des actions similaires sont mises en oeuvre au **Niger,** au **Sénégal,** au **Burkina Faso,** au **Togo...**

Le **Cameroun** a également organisé son action dans les zones de savane sous la forme d'actions communautaires des populations; en outre, dans le cadre du PAFT, l'action des populations prend désormais place dans le cadre de la forêt dense.

***D'une manière générale**, on peut dire* qu'*actuellement les actions communautaires n'ont toutefois pris une place significative que dans les zones de savane dans le but de permettre aux villages de retrouver une certaine autosuffisance en énergie. Les actions communautaires n'ont pas encore pris de l'ampleur dans la perspective de rationaliser l'approvisionnement en bois de feu des centres urbains.*

On doit aussi noter qu'il n'existe pas de modes réguliers prévus pour la concertation entre les pouvoirs publics et les communautés villageoises au delà des solutions ponctuelles adoptées pour la mise en oeuvre de projets

spécifiques. Le rôle des ONG paraît particulièrement sensible dans ce type d'action.

◆ 1.4 Cohérences et incohérences des politiques de développement

1.4.1 Politiques forestières et politiques agricoles

Bien que dans tous les pays on souligne l'importance des relations qui existent entre le développement agricole et la forêt, les liens précis entre les stratégies agricoles et forestières sont plus ténus dans de nombreux pays. Dans certains toutefois, on a essayé de traiter plus en profondeur les problèmes posés par la cohérence entre les besoins agricoles et les besoins de préservation de la forêt.

L'exemple de la Côte d'Ivoire[18]

Afin d'élargir l'information des agriculteurs sur les terres déjà défrichées, et donc utilisables, et de limiter les besoins de défrichement, la Côte d'Ivoire a entrepris de recenser, par télédétection, les terres inutilisées (jachères), et donc disponibles pour l'agriculture ainsi que les contraintes qui pèsent sur leur utilisation.

Toutefois, le développement des cultures d'exportation (l'un des principaux facteurs de défrichement en zone forestière dense) n'a pas été remis en cause et les techniques culturales traditionnelles, pour ces cultures, n'ont pas fait l'objet d'efforts massifs pour être modifiées. Les efforts d'intensification de la production ont été poursuivis dans la perspective d'une augmentation de la production mais pas d'une rationalisation de l'utilisation des terres. Les défrichements continuent partout où cela est encore possible.

Par ailleurs, les différents programmes de développement agro-industriel, axés sur la diversification de l'agriculture par la promotion de nouvelles cultures telles que le palmier à huile, l'hévéa ou la canne à sucre, se sont déployés au détriment du domaine forestier national.

[18] MINISTERE DES EAUX ET FORETS, **Pour une meilleure intégration de la forêt dans le développement économique et social de la Côte d'Ivoire**, Séminaire des eaux et forêts, Yamoussoukro, 1987.

BONNEHIN, L **Initiatives paysannes de conservation et de reconstitution des ressources forestières (région de Taï, Sud Ouest de la Côte d'Ivoire)**, CIRAD, Montpellier, 1989.

L'exemple du Cameroun

On rencontre au Cameroun une situation de même type. Les 71 000 ha de nouvelles plantations villageoises de cacaoyers prévus au dernier Plan représentent une superficie dix fois supérieure à celle qui a fait l'objet de reforestation. Et les autres cultures donnent aussi lieu à de nouvelles plantations importantes (café arabica 6 000 ha, café robusta 25 000 ha, hévéa 7 000 ha, etc). On ne peut alors que remarquer l'absence d'articulation expresse entre les programmes et les stratégies de développement agricole et forestier.

Au Cameroun, l'importance de la cohérence entre la politique agricole et la politique forestière commence à être un problème reconnu, comme en témoigne la mise en oeuvre d'un nouveau projet d'aménagement pilote intégré, dans la province de l'Est.

Toutefois, l'intérêt porté à l'agroforesterie par diverses ONG ne semble pas encore occuper une place importante dans la politique publique.

L'exemple des pays de la zone sahélienne

Dans des pays comme le Mali, les relations entre le développement agricole et la forêt ont été plus directement abordées. La politique nationale forestière du Mali consacre des passages importants à l'application de la politique forestière dans le domaine pastoral et dans le domaine agricole. Dans ce dernier cas, il s'agit par exemple de promouvoir des techniques de conservation et de restauration des sols, d'intégration de l'arbre dans l'exploitation agricole, de la définition de rythmes appropriés pour les plantations villageoises afin d'éviter la concurrence entre celles-ci et les cultures vivrières dans l'affectation des sols et des disponiblités de main d'oeuvre.

Pour le Niger ou le Sénégal, les relations ne sont pas expressément établies.

L'exemple du Zaïre

Au Zaïre, l'adoption et la mise en place du PAFT devrait introduire petit à petit l'idée d'aménagement intégré, associant objectifs agricoles et forestiers. L'intégration du PAFT dans le Plan de développement est pour cela un atout.

Toutefois, la cohérence des politiques ne se mesure pas aux seules affirmations générales; elle est directement influencée par la capacité des structures publiques et de leurs partenaires privés à traduire concrètement la compatibilité dans la poursuite des objectifs agricoles et forestiers.

Il serait utile de s'intérroger attentivement sur cet aspect. Les incohérences constatées tiennent-elles à des contradictions de fond ou dérivent-elles le plus souvent du fait que les responsables et les populations concernées n'ont pas pris le temps de rechercher comment traduire concrètement les cohérences qu'ils recherchent ?
Des évaluations dans cette optique seraient utiles.

1.4.2 Politiques forestières et politiques énergétiques

En matière énergétique, les relations ont été étudiées de plus près dans les pays directement menacés comme les pays de la zone soudano-sahélienne ou les pays à très forte densité de population rurale comme le Rwanda et le Burundi. Des estimations systématiques des besoins en bois de chauffe ont été effectuées et l'on recense de nombreux projets de plantations villageoises. Ceux-ci doivent aider à faire face à une consommation devenant trop importante par rapport aux ressources actuelles que fournissent les zones rurales.

Même des pays moins densément peuplés comme le Zaïre ont concrétisé leurs préoccupations énergétiques en matière de bois en aménageant des plantations industrielles énergétiques pour l'approvisionnement des villes, dont une plantation de 8000 ha financée par le FED près de Kinshasa.

Les politiques publiques ont manifesté un souci certain de développement des énergies de substitution, mais variable selon les pays, qu'il s'agisse de l'encouragement à la consommation de gaz dans les zones urbaines au Sénégal, du relèvement du prix du bois et de la vulgarisation de foyers améliorés au Niger, de l'accent mis sur l'utilisation accrue du charbon de bois au Cameroun, etc.

Force est toutefois de constater que ce qui concerne les énergies de substitution est encore peu opérationnel à grande échelle, ou ne dit rien sur la mise en oeuvre (technique ou financière) des projets.

En résumé, si les liens entre le problème des forêts et le développement des autres secteurs de l'activité rurale ou du développement urbain sont soulignés dans l'analyse des situations, les politiques définies, et plus encore les programmes d'action qui en découlent, sont presque partout étroitement sectoriels et cloisonnés, tant dans les perspectives que dans les moyens matériels et les appuis en ressources humaines.

1.4.3 Les incohérences dans la mise en oeuvre de la politique forestière

S'il existe certaines incohérences entre les politiques adoptées dans certains pays, celles-ci sont souvent en voie d'élimination progressive, en particulier dans le cadre du PAFT et des efforts de coordination entre les différents planificateurs.

Il en est une, cependant, qui persiste et dont les conséquences sont considérables, à savoir celle qui découle du non-respect des politiques et des législations par les pouvoirs publics eux-mêmes et par les populations concernées ou les entreprises.

Avec d'importants défrichements annuels, l'agriculture itinérante demeure une pratique largement dominante. Toutes les réserves forestières et les forêts classées font l'objet d'une destruction de la part des paysans à la recherche de zones de cultures ou de la part des citadins à la recherche de terrains pour construire.

A Kinshasa, même les espaces verts disparaissent car les autorités municipales, en liaison étroite avec le Ministère des affaires foncières, procèdent au lotissement anarchique de ces espaces.

Tant du côté des responsables publics que des populations, on peut avoir l'impression qu'aucun des acteurs impliqués ne se donne les moyens de faire réellement respecter les options officiellement prises. Pire, nombre de décisions touchant, à première vue, à d'autres domaines (lotissements fonciers, accueil et contrats passés avec les collecteurs de bois de chauffe, etc.), aggravent directement le phénomène de déforestation et causent des dégâts très importants alors que les actions entreprises pour reconstituer le couvert végétal n'ont que des effets restreints.

Les pouvoirs publics ou les collectivités locales ont-ils effectivement l'autorité nécessaire pour appliquer leur politique en matière de déforestation? Ont-ils les instruments (inventaires, connaissance des structures et droits fonciers, etc.), l'arsenal de mesures d'incitation et de repression propres à faire respecter les orientations prises? Les fonctionnaires ont-ils les bases et la sécurité de carrière indispensables pour résister aux pressions de ceux qui estiment leurs intérêts lésés par les mesures de conservation ou de restauration du patrimoine forestier?

Au delà de quelques cas particuliers liés à des intérêts individuels spéculatifs, ce non-respect des règles et des orientations met pour l'essentiel en évidence:

- *qu'il existe des besoins tout aussi fondamentaux les uns que les autres qui sont concurrents au regard de l'utilisation de la ressource naturelle qu'est la terre et son couvert végétal,*
- *que cette concurrence n'a, dans la plupart des cas, pas été traitée et qu'elle n'a pas encore donné lieu à la formulation de stratégies intégrant ces différents soucis et proposant des solutions compatibles.*

Les principaux conflits entre les besoins concernent les populations. Il semble donc normal d'examiner en priorité comment celles-ci perçoivent les politiques publiques.

2. LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES POPULATIONS CONCERNEES

Des contraintes démographiques, économiques et sociologiques entravent ou facilitent la mise en place des politiques forestières. Ces contraintes jouent d'autant plus que ces politiques sont ou non comprises par les populations concernées, sont ou non élaborées en relation avec elles, et prennent ou non en compte les usages et les droits traditionnels.

◆ 2.1 La compréhension des politiques publiques par les populations concernées

L'exemple de la Côte d'Ivoire[19] est intéressant en la matière. En effet, bien que les aires protégées fassent partie du domaine permanent de l'Etat, on constate qu'elles sont constamment violées par les particuliers. Une étude menée par la Direction des grands travaux dans une forêt classée (Haut Sassandra), a ainsi recensé 97 exploitations, dont 88 totalement enclavées dans la forêt. Il s'agit d'une population de jeunes agriculteurs avec de nombreux enfants.

De nouvelles installations sont enregistrées chaque année et le phénomène s'accélère. Des situations similaires sont enregistrées dans le cadre des autres périmètres classés. Il est significatif que les nouveaux arrivants s'installent le plus souvent d'abord en périphérie, sans référence aux textes réglementaires, mais en fonction des droits coutumiers et des autorisations que leur donnent les tenants de droits coutumiers ou ceux qui se croient titulaires de tels droits.

Ces phénomènes constants sont l'illustration directe du manque de compréhension et de communication entre les deux acteurs que sont, d'une part, les pouvoirs publics chargés de la politique générale concernant la forêt et, d'autre part, les populations d'agriculteurs soucieux de trouver des terres.

Le non-respect, principalement par de nouveaux arrivants, des dispositions légales et de la politique de réserves forestières dans les zones concernées conduit à se poser les questions suivantes:

- *le respect apparent des réserves par les familles plus anciennement installées dans les zones voisines indique-t-il une compréhension réelle des buts de ces réserves et des règlements édictés?*

- *ce respect reflète-t-il seulement le souci d'éviter des affrontements avec les autorités publiques, affrontements jugés inutiles parce que les populations concernées disposent, dans la plupart des cas, de droits fonciers coutumiers suffisants, hors des zones de réserve pour satisfaire leurs besoins?*

- *ce respect ne provient-il pas d'un souci collectif de la population anciennement installée de préserver les sources de cueillette et, éventuellement, le contexte sacré, ou d'autres valeurs que les nouveaux arrivants ne partagent pas plutôt que d'une compréhension des buts de l'Etat?*

Les nouveaux arrivants, limités dans les possibilités d'extension de leurs superficies de culture, et même dans le type de cultures qu'ils peuvent pratiquer sur les terres mises à leur disposition dans le cadre coutumier, sont en revanche très fortement incités à s'implanter sur des terres qu'aucune autre famille ne réclame.

L'étude socio-économique menée très récemment (1990) au Mali, auprès de la Direction nationale des eaux et forêts dans le cadre du projet d'appui aux travaux à haute intensité de main d'oeuvre, apporte des éléments précis

[19] FRHR, P. et VON FURSTENBERGH, B. **La participation des populations rurales au développement des ressources forestières**, Séminaire sur l'aménagement intégré des forêts denses humides et des zones agricoles périphériques, Abidjan, 1991.

sur la perception des textes forestiers et les relations avec les agents forestiers.

L'étude note ainsi que, hormis un village, "*dans aucune des localités visitées pendant les enquêtes de terrain, les populations ne connaissaient précisément leurs droits d'usage par rapport aux ressources des forêts classées. Elles ne perçoivent pas les objectifs du classement*".

Même les cadres administratifs et politiques, voire les cadres techniques des autres services (agriculture ou élevage par exemple), ne maîtrisent pas ces textes.

Concrètement, les populations ne connaissent pas la superficie et les limites exactes des forêts classées. Ce phénomène est accentué par le fait que les classements ont été opérés pendant la période coloniale et sont, dès lors, perçus comme ayant été imposés. Enfin, les populations ne voient aucun intérêt immédiat à ce classement et ne connaissent même pas les possibilités de cultiver sur les pare-feu.

On relève aussi des oppositions claires aux dispositions existantes comme celles concernant les brûlis, ou l'utilisation du foyer amélioré ou encore l'instauration de la taxe de défrichement.

Le document de Politique nationale forestière du Mali notait déjà qu'il serait probablement nécessaire, en vue obtenir l'accord et la participation des populations à la protection du couvert végétal, de les intéresser à la gestion du domaine forestier par la création d'un domaine forestier des collectivités.

Plus généralement, on peut remarquer que:

- *La principale force de la politique forestière est la prise de conscience populaire des dangers de la sécheresse et de la désertification. En effet, même les nouvelles générations se rendent compte du rythme de ce dernier phénomène.*

- *Malgré cette prise de conscience générale, il n'existe pas encore de consensus sur la stratégie de lutte contre la désertification. Il y a une contradiction latente entre ceux (l'Administration forestière notamment) qui conçoivent la politique et la stratégie et ceux qui sont chargés de leur application sur le terrain. Cette contradiction est la manifestation des conséquences directes du caractère primaire de l'activité économique et du fait qu'en milieu rural le bois constitue encore l'un des principaux matériaux de construction.*

- *Les énergies de substitution n'étant pas encore suffisamment vulgarisées, le bois reste toujours à la base de la consommation d'énergie domestique. On est ainsi amené à se poser la question de savoir quel est le degré de compatibilité entre la préservation du potentiel forestier et la satisfaction des besoins en bois (bois de feu, bois de construction et bois d'oeuvre pour la fabrication d'objets d'art).*

Une autre contradiction est celle qui existe entre les différentes missions des services forestiers en matière de sensibilisation et d'éducation des populations sur la politique forestière et la répression des délits forestiers.

En elles-mêmes, ces deux missions ne sont pas contradictoires mais complémentaires. L'incohérence apparaît dans le fait que les deux fonctions sont confiées aux mêmes agents, et que ces derniers privilégient le plus souvent la fonction répression. Plus incohérent encore est le fait qu'il est difficile, voire impossible, pour les populations de percevoir l'agent qui dresse procès verbal et sanctionne par des amendes, comme une source de conseil. Cette incompréhension a été d'autant plus aiguë que certains agents forestiers se sont, par le passé, comportés en véritables agents de poursuite au service d'on ne sait qui. Il est clair que dans une telle situation, le message de sensibilisation ne peut pas passer.

Le rapport cité plus haut note ainsi *que "ce que l'on retient des textes forestiers, c'est leur caractère répressif et restrictif*". Dans ces conditions, les relations avec le personnel forestier sont mauvaises. En particulier, les populations ne paraissent pas bien comprendre la double casquette des agents forestiers, celle de vulgarisateur et celle de contrôleur de l'application des textes et de verbalisateur.

Ce dernier aspect est largement répandu dans les différents pays de la sous-région, mais peu de pays en ont tiré les conséquences en révisant l'organisation de leurs services forestiers[20].

Aussi, face au manque d'adhésion des populations à la politique forestière, et ce, en raison de son caractère répressif, le gouvernement de transition vient d'engager un débat avec l'ensemble des populations sur les stratégies de lutte contre la désertification.

Le dernier Plan du Niger note également qu' "*à quelques exceptions près, le domaine forestier (classé ou protégé), est la propriété exclusive de l'Etat. Cette situation a conduit les populations rurales qui exercent des droits coutumiers sur ces domaines à être totalement exclues des modalités de gestion de ceux-ci (souvent d'ailleurs inexistantes), et à se désintéresser peu ou prou de leur préservation*".

Cette incompréhension entre populations et pouvoirs publics est-elle surmontable?

Des perspectives existent ainsi que l'a montré l'évolution des réalisations dans le cadre du projet dit à haute intensité de main d'oeuvre conduit, avec l'aide du BIT, pour l'aménagement des forêts classées dans la région de Kayes au Mali. Ce projet vise principalement à introduire de nouvelles modalités de gestion dans l'exploitation, l'aménagement et la protection de ces forêts.

[20] On peut toutefois signaler que la Guinée a refondu la répartition des tâches des agents forestiers en réservant les tâches répressives à des agents spécialisés, basés au niveau du département ou des sous-préfectures, de façon à ce que les agents localisés sur le terrain et ayant une relation permanente avec les populations n'aient que des fonctions de formation et de conseil.

Au delà des objectifs économiques et techniques, l'important était de contribuer au changement dans les relations entre le Service forestier et les populations villageoises, en testant des arrangements de gestion participatifs, basés sur une collaboration libre, négociée et acceptée de plein gré par les populations et par les agents de l'Etat. Cette collaboration se substituait à la spirale défrichements illicites/fraudes/feux de brousse d'une part, amendes/sanctions/repression d'autre part.

Des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier sont passés avec les communautés villageoises. Ils prévoient des droits de coupe et de vente du bois de chauffe au bénéfice de l'association signataire du contrat, contre une obligation de protection (aménagement et entretien de coupe-feu) équivalente à 85% des bénéfices nets, les 15% restants étant pour la caisse de l'association. En réalité les premiers 85% reviennent aussi aux groupements sous la forme de travaux d'aménagement rémunérés.

L'idée de contrat présente des aspects très positifs. Ceux-ci permettent de prendre en compte les besoins et les logiques de chacun des partenaires. Il convient toutefois de ne pas tomber dans un optimisme aveugle car les conditions à remplir et les obstacles à éliminer pour que cette approche réussisse sont notables.

Par exemple, il est clair que les formes de contrats devront être adaptées à chaque situation et que chaque type d'exploitation devra d'abord passer le test de rentabilité économique pour convaincre véritablement les populations villageoises d'investir leur force de travail dans une telle activité dont les résultats se mesurent à plus long terme.

En outre, une fois la rentabilité démontrée, le succès de l'approche contractuelle dépendra dans une large mesure des efforts d'explication et d'animation au niveau des villageois et à l'intention du service forestier local.

Pour les populations, le travail d'animation doit se faire directement avec les groupes cibles. Il paraît évident que l'appui en matière d'organisation, de négociation et de gestion dont ces associations auront certainement besoin, ne peut provenir que d'une source autre que le service forestier. En effet, il s'agit précisément, pour les groupes de population, de négocier avec le service forestier.

Par ailleurs, cette participation des associations villageoises ne sera consolidée que si une meilleure information (sur la législation notamment) et une meilleure formation technique (coupe, plantation, essences à protéger, etc.) sont organisées.

◆ 2.2 Le développement de l'agro-foresterie

L'agro-foresterie fait l'objet d'une réflexion renouvelée et d'une progression sensible dans les actions proposées et mises en oeuvre[21]. Pourtant, il ne s'agit

[21] BERTRAND, A. **Les nouvelles politiques de foresterie en milieu rural: réglementations foncières et forestières et gestion des ressources ligneuses naturelles dans les pays de la zone soudano-sahélienne**, CTFT, Paris, 1984.

pas d'une idée neuve et les populations elles-mêmes la pratiquaient, sous des formes diverses, dans plusieurs endroits de l'Afrique sub-saharienne.

L'exemple de la République Centrafricaine

La République Centrafricaine est un pays qui comprend à la fois une zone de climat et de végétation de type soudano-sahélien et une zone de type soudano-guinéen. Dans la zone forestière, le bois étant abondant, les défrichements ne préservent que rarement quelques arbres.

Par contre, dans la zone intermédiaire mais aussi et surtout dans la zone de la Vakaga, les arbres sont soigneusement conservés car ils fournissent la matière utilisée pour la cuisson des repas et l'éclairage. Ce n'est pas une zone de cultures industrielles mais de cultures vivrières et d'élevage. Six espèces sont reconnues comme particulièrement utiles: balanite, karité, ronier, néré, baobab et tamari auxquelles on doit ajouter le bambou.

Même si les paysans ne conservent pas ces arbres dans leurs champs en les intégrant dans leur système cultural, ils les préservent en dehors et tentent de conserver un certain équilibre entre agriculture et sylviculture. Mais ils ne le font pas en premier lieu pour conserver cet équilibre mais pour les fruits qu'ils tirent des arbres. Dans ce contexte, l'application de méthodes "type taungya"[22] est tout à fait possible. Dans de nombreux pays de climat intermédiaire, cette agro-foresterie traditionnelle est une base sur laquelle il est possible de s'appuyer.

Au ***Bénin***, profitant du fait que, socialement, la scission entre l'agriculture, la foresterie et l'élevage n'existe pas dans le pays, le système taungya a été mis en oeuvre depuis plusieurs années déjà dans le cadre des CARDER (Centre d'action régionale pour le développement rural). 6 000 ha de teck ont ainsi été plantés dans la zone Sud en combinaison avec la culture du maïs, alors que dans la zone Nord du pays, le maïs et l'arachide sont cultivés dans des plantations d'anacardiers. Par ailleurs, dans l'ensemble du pays, un programme de recherche tente d'utiliser l'agroforesterie pour compenser l'appauvrissement des sols lié à la réduction des jachères.

Au ***Gabon***, pays de forêt dense, l'exploitation intensive de la forêt a créé des problèmes importants de reboisement en okoumé et autres bois d'oeuvre dans le cadre des centres de reboisement. La nécessité de nourrir les travailleurs de ces centres a poussé à mettre au point et à vulgariser, pour les familles, des procédés d'agro-foresterie sous forme de cultures intercalaires dans les parcelles de reboisement.

L'objectif était d'inciter la population locale à participer aux travaux de régénération artificielle de la forêt et de chercher par là une solution aux conflits d'intérêts opposant souvent les forestiers aux agriculteurs, ceux-ci se considérant frustrés de leurs terres de culture et exclus des bénéfices des travaux de reboisement.

[22] Système amélioré d'agro-foresterie associant plantations d'arbres de rapport et cultures vivrières.

Toutefois les essais de cultures intercalaires ayant fait apparaître des problèmes, il a été décidé de réaliser des enclaves dans les zones de reboisement.

Au ***Togo***, le système taungya a été introduit dès 1954, sur la base d'une grande autonomie laissée aux exploitants agricoles. Dès 1958, on a tout de même obligé les paysans à s'implanter dans des parcelles contiguës pour faciliter la gestion ultérieure des parcelles reboisées. Malgré les autorisations d'installation sous cette forme dans les forêts classées, l'hostilité envers ces dernières s'est développée et les populations les ont envahies sur la base de leurs droits coutumiers. Le système taungya a donc été abandonné.

Il a été repris par l'ODEF avec l'appui de la FAO en 1972, avec des éléments nouveaux comme l'octroi de primes en espèces et en nature pour le travail fait sur les parcelles. Malgré cela, une désaffection s'est à nouveau faite sentir dès que les terres de défrichement sous forêt ont été insuffisantes. En outre, les plantations ainsi créées, souvent éloignées des villages, ont souffert d'un grand manque de main d'oeuvre pour leur entretien une fois remises à l'administration forestière.

Devant ces difficultés techniques et surtout sociologiques, une nouvelle formule s'imposait. L'ODEF s'est ainsi à nouveau orienté vers l'entretien des plantations forestières ainsi que la mécanisation et la gestion en régie, excluant ainsi les paysans du système.

En ***Côte d'Ivoire,*** la méthode taungya a été utilisée avec succès pour diverses plantations d'arbres de valeur en zone de savane (Bouaké). Par contre, l'utilisation de cette méthode en zone forestière a connu des fortunes diverses.

Dans toute ***l'Afrique de l'Ouest et Centrale,*** d'autres méthodes d'agro-foresterie traditionnelles sont encore largement utilisées:

- sous forme d'arbres dans l'espace assigné aux cultures comme par exemple dans le système de jachère *"Nkunku"* de l'ethnie Bakongo au Zaïre,
- sous forme d'arbres juxtaposés à l'espace assigné aux cultures, comme avec les bandes-abris du pays Toupouri au Nord Cameroun, les haies vives du pays Bamiléké dans l'Ouest-Cameroun ou encore les brise-vent du Niger.

Les systèmes agro-sylvo-pastoraux traditionnels sont aussi largement développés. Le cas de l'association de l'Acacia Albida aux cultures vivrières et à l'élevage est le plus spectaculaire.

Toutefois, on constate dans de nombreuses zones un manque d'intérêt, voire une certaine négligence de la part des agriculteurs et des éleveurs pour le renouvellement des acacias albida, sous la pression trop élevée de la population du bétail qui rend plus aigu le besoin de terres à cultiver.

Les jeunes plants d'acacia ont besoin d'être protégés, ce qui suppose une organisation collective pour une protection, tant vis à vis des feux de brousse que vis à vis du bétail.

Les enseignements à tirer

L'agro-foresterie connaît un regain d'intérêt dans la plupart des pays mais selon des modalités très variées et plutôt dans le cadre de l'action des ONG ou dans celui de projets publics spécifiques et localisés de développement rural. Il en est ainsi au Cameroun avec les projets soutenus, dans la province du Nord, par l'ONG SAILD et dans celle du Sud par le projet "C.R.S". C'est aussi le cas d'une série de projets publics au Mali, au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal notamment, soutenus par la Caisse française de développement[23].

Il n'y a pas de définition de politiques publiques au sens strict concernant cette approche des problèmes de développement et de maintien de l'environnement.

Les enseignements qui peuvent en être tirés sont importants:

- *Il est clair que la culture des arbres est loin de constituer une priorité pour les agriculteurs. Leurs attitudes vis à vis des plantations d'arbres ont évolué avec le temps, une fois que d'autres actions prévues dans les projets pour la maîtrise de la conservation de l'eau ont produit leurs effets sur les rendements agricoles et la sécurité alimentaire.*

- *Partout, on constate une meilleure réponse des populations rurales à des opérations à caractère individuel plutôt qu'à des opérations collectives.*
- *Les femmes jouent un rôle important face à la déforestation. L'introduction de vulgarisatrices femmes est donc essentiel pour réussir les opérations de formation et de sensibilisation des populations.*

- *Les méthodes traditionnelles d'agro-foresterie non liées à des plantations d'arbres au sens strict mais au maintien d'un certain couvert végétal, sont menacées du fait de l'affaiblissement de l'organisation collective de certains travaux dans les communautés villageoises.*

3. REFLEXIONS POUR LA DISCUSSION ET LA RECHERCHE

Les faits observés, tant en matière de politiques publiques que de réaction des populations, invitent plus souvent à poser des questions qu'à tirer des conclusions

◆ 3.1 Les contraintes à la mise en oeuvre de la politique

[23] BARRIER, Ch. **Evaluation du projet forestier au Niger**, CCCE, Paris, 1989.

DEVEZE, J.Cl. **Evaluation des projets de formation, de plantation et d'aménagement dans le domaine forestier en Côte d'Ivoire**, CCCE, Paris, 1990.

KERKHOF, **Projets agro-forestiers au Mali et au Burkina Faso**, CFD, Paris,1990.

forestière du côté des populations

Les contraintes à la mise en oeuvre de la politique forestière sont très diverses pour les populations. Les plus difficiles à surmonter sont sans conteste celles qui sont liées aux croyances sociales et qui sont restées très longtemps ancrées dans les habitudes et les moeurs. Mais d'autres contraintes ont un caractère plus objectif: limitation des ressources naturelles, état des techniques disponibles pour les agriculteurs, enclavement de certaines zones, etc.

Les principales contraintes sont:

- La pauvreté qui pousse les ruraux à adopter un comportement de survie. Les populations n'ont souvent pas d'autre choix que de surexploiter les ressources naturelles dont les disponibilités sont habituellement faibles par rapport à leurs besoins totaux. Les besoins quotidiens prennent alors le pas sur le souci de l'avenir.

- L'accroissement rapide de la population qui n'est pas compensé par celui de la production alimentaire. La tendance naturelle à compenser le déficit se fait aux dépens des ressources naturelles. Cependant, tant que le rythme d'accroissement de la population se maintiendra, le déficit en produits céréaliers, viande, poisson, bois ou énergie, ira grandissant si les techniques de production n'évoluent pas.

- L'insécurité foncière liée au caractère dualiste de la propriété qui n'incite pas toujours les populations à prendre le plus grand soin des terres qu'elles exploitent et qu'elles peuvent être amenées à céder à l'Etat à tout moment.

- L'inadaptation des technologies qui favorise la dégradation des sols (labour profond sur sol squelletique, non respect des courbes de niveau dans le labour, mauvaise utilisation des engrais et des pesticides, etc.).

- La notion de propriété commune (concernant certaines terres), qui fait que l'on assimile les ressources naturelles à un don inépuisable de Dieu, un bien commun, c'est à dire un bien utilisé librement par tous mais que tous ne protègent pas malheureusement.

- L'échec du marché dans les pays enclavés: les difficultés des transports extérieurs qui se prolongent à l'intérieur, par l'enclavement extrême du pays surtout en saison des pluies, ainsi que l'étroitesse du marché intérieur liée au faible pouvoir d'achat des populations, rendent impossible une politique des prix destinée à détourner les consommateurs de quelque ressource naturelle que ce soit.

- L'impact de certaines pratiques sociales néfastes. A titre d'exemple, dans certaines localités rurales, le feu de brousse fait partie intégrante de certains rites que les populations veulent conserver à tout prix.

- L'insuffisance de la participation des populations à la mise en oeuvre de la politique forestière. En effet, celles-ci ont souvent compris que les différentes mesures étaient dirigées contre elles et non conçues pour elles, en raison du caractère répressif des textes.

Dans ces conditions, il est légitime de s'interroger sur l'importance accordée à la participation des populations tant en théorie qu'en pratique. La question principale à ce sujet concerne le contenu que les concepteurs des politiques publiques donnent à la participation des populations.

N'y a-t-il pas une ambiguïté largement répandue quant au sens donné au mot participation? Bien peu de politiques, et moins encore d'actions concrètement menées sur le terrain, semblent faire place aux populations dès la définition des objectifs et des méthodes.

La fourniture de main d'oeuvre, gratuite ou non, n'est pas en soi une participation dès lors que les populations concernées n'ont pas eu l'occasion d'exprimer ni de faire prendre en compte leurs différents besoins, et les contraintes auxquelles elles doivent faire face.

N'y a-t-il pas également ambiguïté quant à la participation des populations dans la mesure où seuls sont pris en compte les avis et les engagements de certains responsables de certaines classes d'âges?

Les pouvoirs publics nationaux comme les collectivités locales ont naturellement tendance, lorsqu'ils envisagent de se concerter, de dialoguer avec les populations, d'obtenir d'elles qu'elles fournissent de la main d'oeuvre, qu'elles souscrivent à certains programmes, projets, opérations préparées par les services techniques. Ils ont également tendance à s'adresser aux structures dites représentatives de ces populations, c'est à dire le plus souvent dans les zones rurales, aux chefs de village. Celui-ci, s'il consulte, s'adresse dans la plupart des cas aux chefs de ménages. Or, chefs de village et chefs de ménages ne représentent qu'une faible partie des centres de

décision en matière d'agriculture comme d'exploitation de la forêt dans le terroir du village. Les femmes, les jeunes, sous des formes diverses, exercent des activités de façon autonome. Les unes et les autres ont leurs propres contraintes, leurs propres besoins. C'est à leur niveau que l'on retrouve les besoins les plus importants de défrichement afin d'obtenir de nouvelles terres, des rendements élevés, pour compenser le manque de terres disponibles. C'est aussi à leur niveau que, faute de pouvoir mobiliser les autres membres de la famille à leur profit, les limites de la force de travail disponible sont directement ressenties.

Or, les engagements pris avec les autorités publiques dans le but de participer à des projets ou programmes de lutte contre la déforestation, le sont par les chefs de ménages qui n'en supportent pas les contraintes. En fait, la main d'oeuvre plus jeune aura à assurer les prestations et les femmes auront à respecter les obligations techniques (par exemple, la replantation des arbres abattus, l'entretien des pépinières villageoises, etc.).

◆ 3.2 Les contraintes des pouvoirs publics

L'ignorance des pertes économiques dues à la dégradation de l'écosystème conduit les responsables à une faible estimation des ressources à affecter à la conservation, à la défense ou à la restauration des ressources naturelles.

Par ailleurs, la mise en oeuvre des plans de développement connaît des difficultés liées au caractère aléatoire des financements, tant internes qu'externes.

Sur un plan plus politique on peut remarquer:

- que certains opposants utilisent l'arme du feu de brousse pour vaincre des responsables politiques qui avaient choisi l'absence de feux de brousse comme un des critères d'appréciation de la réussite de leur mandat;

- que les autorités nationales ou locales hésitent souvent à faire appliquer les législations qu'elles ont mises en place, car elles sont tiraillées entre les objectifs à atteindre en matière de conservation des ressources naturelles et le souci de ne pas déplaire à leurs électeurs ou nuire aux intérêts économiques d'entrepreneurs privés.

Certes, des changements sont progressivement en cours depuis quelques années. Il paraît évident, en effet, que les politiques publiques se sont largement diversifiées dans les dernières années, en particulier pour intégrer la dimension du développement et ne pas en rester à la seule préservation de la nature, mais aussi pour relativiser l'intérêt des plantations industrielles, très onéreuses, au profit de la gestion des forêts naturelles et de l'entraînement des populations dans un vaste effort commun de reboisement ou de défense des ressources naturelles.

Mais cette diversification ne se concrétise que lentement, et ce pour deux raisons:

1) La faiblesse des ressources nationales consacrées à la reforestation

Les moyens financiers en provenance des bailleurs de fonds extérieurs se sont en partie accrus. Mais les fonds nationaux forestiers et les organismes spécialisés créés en matière de forêt dans de nombreux pays connaissent de sérieuses difficultés.

2) Les longs délais nécessaires pour transformer l'approche et les compétences des personnels publics forestiers ainsi que les habitudes de travail entre les services publics

En pratique, compte tenu des délais indispensables pour renouveler la formation des personnels, et ce, à tous les niveaux mais plus particulièrement celui des agents de terrain, afin de changer l'image et les moyens réels de mettre en oeuvre une nouvelle politique, il faut reconnaître que les nouvelles orientations de la politique forestière n'ont pas encore pris une ampleur à la mesure des problèmes à résoudre. Même les législations tardent à s'adapter.

Les collaborations entre les services publics de l'agriculture, de l'élevage et des forêts sont encore ponctuelles. La collaboration entre populations et services publics dès la préparation des mesures nouvelles ne fait pas encore l'objet de modalités systématiques et sûres. Tout reste affaire de cas, de charisme personnel de tel ou tel responsable, de tel ou tel agent de terrain.

◆ 3.3 Globalement

Il apparaît ainsi clairement qu'une part essentielle des problèmes de déforestation, vus sous l'angle des aspects sociaux, tient à la fois à:

- *une information très déficiente des populations sur leurs droits et leurs devoirs par rapport au domaine classé ou protégé;*
- *une sectorialisation étroite des actions publiques en matière de forêt, ce qui ne permet pas de prendre en compte réellement les autres besoins des populations, notamment en termes de terres pour les cultures;*
- *une inadaptation de la formation du personnel public qui n'est ainsi pas en mesure d'apporter aux exploitants agricoles les conseils techniques qui leur permettraient de résoudre leurs problèmes de production sans attenter à l'environnement;*
- *une concentration des efforts sur les plantations industrielles et une faiblesse corrélative des moyens consacrés aux actions associant les collectivités locales et villageoises;*
- *une approche encore hésitante de l'agro-foresterie.*

◆ 3.4 Les perspectives

La réussite de la mise en oeuvre de la politique forestière est liée en particulier à deux phénomènes:

- *la réorientation en cours de la politique forestière pour la centrer davantage sur la formation, la sensibilisation et la responsabilisation des populations, notamment en milieu rural;*

- *la synergie des nombreux programmes en cours qui placent tous la gestion des ressources naturelles au centre de leurs préoccupations (plans quinquennaux, stratégies agricoles et alimentaires, schémas directeurs pour les ressources en eau, programmes d'ajustement structurel, politiques de population, etc.).*

On peut enfin noter que pour les zones où coexistent les activités agricoles et l'élevage, il reste beaucoup à découvrir quant aux conséquences sur la déforestation de l'évolution des rapports économiques et sociaux entre les éleveurs et les agriculteurs. La maîtrise de cette évolution peut représenter un élément majeur pour la lutte contre la déforestation en zones sèches.

◆ Eléments bibliographiques sélectifs concernant les politiques publiques forestières

Mali

AW, O., **Ressources naturelles renouvelables au Mali: Programmes, projets, textes réglementaires, questions institutionnelles** (Document de travail), Banque Mondiale, Washington, D.C., 1989.

CCA, ONG, IIED, **Rapport final du séminaire sur la foresterie participative au Mali**, Ségou, 1989.

CELLULE PNLCD, **Documents de synthèse de l'Atelier National sur la gestion des ressources naturelles**, Bamako, 1990.

CILSS-FAO, **Rapport final du Séminaire Régional sur l'aménagement des forêts naturelles**, Bamako, 1987.

CILSS-OUA, **Analyse des textes législatifs et réglementaires des pays membres du CILSS en matière de gestion des ressources naturelles,** 1988.

FAO, **Revue du secteur forestier au Mali,** Rome, 1986.

HALTER, F.-UNSO, **Amélioration des programmes du Gouvernement en matière de gestion de l'environnement au Mali**, UNSO, Bamako, 1990.

KERKHOF, **Projets agro-forestiers au Mali et au Burkina Faso**, Paris, 1990.

MRNE-COOPERATION SUISSE, **Rapport de la mission conjointe d'étude de la police forestière**, Bamako, 1987.

REPUBLIQUE DU MALI **Politique forestière nationale**, MDR-DNEF, Bamako, 1982.

REPUBLIQUE DU MALI, **Programme Barrière Verte**. Synthèse, annexes et fiches de projets, MEE, Bamako, 1988.

REPUBLIQUE DU MALI, **Textes forestiers**, Loi 86-42/AN-RM du 26-7-86 portant Code forestier et autres textes concernant la taxe sur le défrichement, le code de la pêche, le code du feu, le code de la chasse et de la conservation de la faune et de son habitat, l'utilisation des foyers améliorés, Bamako, 1986.

Côte d'Ivoire

AGGREY, A., **République de Côte d'Ivoire. Codes et lois: Agriculture, élevage, eaux et forêts, chasse et pêche**, Tome X, Abidjan, 1986.

BANQUE MONDIALE, **République de Côte d'Ivoire. Le projet sectoriel forestier**, Washington, D.C., 1990.

BERTRAND, A., **La déforestation en zone de forêt en Côte d'Ivoire**, CTFT, Nogent sur Marne, 1982.

BONNEHIN, L., **Initiatives paysannes de conservation et de reconstitution des ressources forestières (région de Taï, sud-ouest de la Côte d'Ivoire)**, CIRAD, Montpellier, 1989.

DEVEZE, J.Cl., **Evaluation des projets de formation, de plantation et d'aménagement dans le domaine forestier en Côte d'Ivoire,** CCCE, Paris, 1990.

FAO, **Côte d'Ivoire: Programme sectoriel forestier**, Rome, 1988.

FRHR, P. et Von FURSTENBERGH, B., **La participation des populations rurales au développement des ressources forestières, Séminaire sur l'aménagement intégré des forêts denses humides et des zones agricoles périphériques**, Ministère des Eaux et Forêts, Abidjan, 1991.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DES EAUX ET FORETS, **Etude socio-économique de l'activité agricole dans la forêt classée du Haut Sassandra. Projet sectoriel forestier**,1989.

MINISTERE DES EAUX ET FORETS, **Code forestier et législation de la Protection de la Nature**, Abidjan, 1987.

MINISTERE DES EAUX ET FORETS, **Plan directeur forestier 1988-2015**, Abidjan, 1988.

MINISTERE DES EAUX ET FORETS, **Pour une meilleure intégration de la Forêt dans le développement économique et social de la Côte d'Ivoire. Séminaire des eaux et forêts**, Yamoussoukro, 1987.

SODEFOR, **L'aménagement forestier en Côte d'Ivoire**, Abidjan, 1990.

SODEFOR, **Projet de plantations industrielles d'essences forestières à bois d'oeuvre**, Rapport trimestriel d'activités, Abidjan, 1989.

SODEFOR, **Projet de reboisement en milieu villageois**, Abidjan, 1987.

Zaïre

GURT, **Planification et macro-économie du secteur de la déforesterie**, 1988.

KALONKI, Nsenka **Etude institutionnelle du Fonds de reconstitution du Capital Forestier**, Ministère de l'agriculture et du développement rural, Kinshasa, 1991.

MILLE, G., **Foresterie et utilisation des terres. Reboisement et foresterie rurale**, CTFT, Nogent sur Marne, 1988.

MILLE, G.et al., **Etude des secteurs de reboisement et foresterie rurale,** CTFT, Nogent sur Marne, 1989.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, **La nouvelle stratégie agricole du Zaïre,** Kinshasa, 1981.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, **Guide de l'exploitant forestier,** Kinshasa, 1984.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, **Premier symposium national sur la forêt,** Kinshasa, avril 1984.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA CONSERVATION DE LA NATURE, **Le Plan d'action forestier tropical du Zaïre**, Kinshasa, 1989.

RAKOTOMANAMPISON, ALPHONSE, **Administration, formation, recherches forestières au Zaïre**, Kinshasa

Guinée

Politique et plan d'action agricole, forestier et environnemental

BAH, M.O. et JEAN, B., **Forêts, politique forestière et gestion des ressources naturelles**, Ministère de l'agriculture et des ressources animales, Conakry, 1992.

CATINOT, R., **Rapport sur la mission forestière en République de Guinée en vue de la préparation du Plan interimaire de redressement national**, FAO, Rome, 1984.

DIRECTION NATIONALE DES FORETS ET DE LA CHASSE, **Deuxième conférence nationale de développement rural: Secteur forestier**, Ministère de l'agriculture et des ressources animales, Conakry, 1989.

GADANT, J., Rapport du groupe de travail "Institutions et structures administratives", **Revue du secteur forestier de la Guinée**, FAC, Paris, 1987.

MALAGNOUX, M., "Gestion des ressources forestières dispersées dans le terroir agricole", **Revue du secteur forestier de la Guinée**, CTFT, Nogent sur Marne, 1988.

REPUBLIQUE DE GUINEE, **Politique forestière et plan d'action**, PAFT, Conakry, 1988.

ROUANET R., **Rapport sur la Guinée française à la première conférence forestière interafricaine**, CCTA, Abidjan, 1951.

SCETAGRI et AGROPROGRESS, **Etude de restructuration des services agricoles et de schémas directeurs régionaux de développement rural** (10 volumes), Ministère du développement rural, Paris, 1986.

SECRETARIAT D'ETAT AUX EAUX ET FORETS, **Orientations générales provisoires et programmes du secteur forestier: Eléments pour une politique, une stratégie et un plan d'action forestier**, SEEF, Conakry, 1986.

SECRETARIAT D'ETAT AUX EAUX ET FORETS, **Réunion sectorielle du développement rural: Contribution du Secrétariat d'Etat chargé des eaux et forêts, chasse, pisciculture et environnement**. Ministère des Ressources Naturelles, Energie et Environnement, Conakry, 1987.

SENE, El H., **La foresterie rurale dans les régions sèches de Guinée. Plan d'action forestier national de la Guinée**, FAO, Rome, 1987.

Législation en matière de forêt, de faune et de foncier

BOUDERBALA, N., **Législation foncière rurale en République de Guinée**, FAO, Rome, 1988.

LORGNIER DU MESNIL, C. et LARTIGES A., **Projet de Code de la chasse et de la protection de la faune sauvage. Rapport de mission en Guinée**, CICCG, Paris, 1986.

MEKOUAR, M.A., **Législation forestière en Guinée: Rapport final**, FAO, Rome, 1989.

REPUBLIQUE DE GUINEE, Ordonnance 007/PRG/SGG/90 du 15 février 1990 portant Code de la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse. **J.O.R.G. n°14**, Conakry, 1990.

REPUBLIQUE DE GUINEE, Ordonnance 081/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant Code Forestier. **J.O.R.G.n°1**, Conakry, 1990.

Projets d'aménagements de bassins versants et de gestion des ressources naturelles

Nombreux ouvrages non publiés concernant:

- Programme régional OUA d'aménagement intégré du massif du Fouta Djallon
- Projet FAC BRP de Bafin-Source et de Balé et GERF Mamou
- Projet régional FED Bassins versants types des Hauts Bassins du Niger et de la Gambie et du Fouta-Djallon
- Projet USAID de gestion des ressources naturelles au Fouta Djallon
- Autres projets forestiers

Divers

DIRECTION NATIONALE DES FORETS ET DE LA CHASSE, **Rapports annuels 1985 à 1991**.

GUILLARD J., **Eléments de bibliographie concernant la Guinée**, MCAC, Conakry, 1988.

JEAN, B., **Notes et documents** (tomes 1 à 7), Ministère de l'agriculture et des ressources animales, Conakry, 1992.

SAGNAH, S., **L'enseignement supérieur forestier en République de Guinée de 1973 à 1983: 10 années d'existence,** I.A. de Faranah, Faranah, 1984.

Cameroun

AGLAND, Ph. et HARRISON, M.A., **Draft Proposal for the Designation of Three New National Forest Parks**, Yaoundé, 1987.

ANON, **Le territoire forestier camerounais: les ressources, les intervenants, les politiques d'utilisation**, IUED, Genève, 1987.

ANON, **Stratégie d'action pour les aires protégées du domaine afro-tropical**, UICN, Gland, 1987.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, **Rapports annuels d'activité,** Direction des Forêts, Yaoundé.

REPUBLIQUE DU CAMEROUN, **VI^{ème} Plan quinquennal de développement économique et social**, MINPAT, Yaoundé, 1985.

REPUBLIQUE DU CAMEROUN, **Rapport final: Plan directeur d'industrialisation du Cameroun, étude sectorielle des industries forestières et du bois**, PINPAT, Yaoundé, 1990.

TIMOTHY, J. et SYNNOTT, **Forestry in the Korup Project**, WWF and Oxford Forestry Institute, 1988, ronéo.

VIVIEN, J. et FAURE, J.J., **Arbres des forêts denses d'Afrique Centrale**, Ministère des relations extérieures, de la coopération et du développement, ACCT, Paris, 1985.

Divers

"Planifier la reforestation rurale", **Environnement africain**, N°106-107, 1986.

BARRIER, Ch., **Evaluation du projet forestier au Niger**, CCCE, Paris, 1989.

BERTRAND, A., **Les nouvelles politiques de foresterie en milieu rural: réglementations foncières et forestières et gestion des ressources ligneuses naturelles dans les pays de la zone soudano-sahélienne**, CTFT, Nogent sur Marne, 1984.

BUTTOND, G., "Changer de politique forestière en Afrique", **Politique Africaine**, octobre 1991.

SCHMITHUSEN, F., **Etude comparée des administrations forestières en Afrique. La législation forestière dans les principaux pays producteurs de bois de l'Afrique occidentale francophone**, FAO, Rome, 1978.

SCHMITHUSEN, F., **Les aspects législatifs de l'exploitation du bois et de l'aménagement forestier dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest**, ACCT, Abidjan, 1977.