
Enseignements d'une expérience de foresterie participative en Bulgarie

Michel P. Pimbert

Introduction

Le présent document s'attache à tirer les leçons d'une expérience de planification en commun de la gestion forestière dans les monts du Rhodope central en Bulgarie. Les institutions extérieures travaillant avec les communautés villageoises locales comprenaient des ONG bulgares oeuvrant pour la conservation et l'Office des Forêts ainsi qu'une agence internationale de conservation de la nature, le Fonds mondial pour la nature (WWF-International). Les 'réussites' et les 'échecs' relatifs de ce processus de planification communautaire sont examinés ici de manière critique, de même que les contraintes qui expliquent pourquoi certains espoirs ne se sont pas encore réalisés.

Le contexte

Les travaux de conservation du WWF-International en Bulgarie portent essentiellement sur les monts du Rhodope qui représentent 23% des zones de montagne du pays. L'intérêt national et international pour les monts du Rhodope vient d'une faune et d'une flore très riches (près de 30% des 732 essences de plantes rares et en danger qui figurent sur la liste du Livre rouge bulgare se trouvent dans cette région), et d'un patrimoine culturel vénérable qui a longtemps été centré sur le pastoralisme. En ce qui concerne les arbres des forêts, l'épicéa *Picea excelsa* constitue la principale essence bien que le sapin *Abies alba* couvre aussi de grandes zones. Les forêts constituent un habitat naturel pour les espèces animales en danger telles que l'ours brun et le loup et cette région a la plus forte concentration d'oiseaux de proie de Bulgarie (notamment vautour, *Aegypius monachus*; faucons, *Falco cherrug* et *F. peregrinus*; et aigle *Aquila chrysaetos*).

Pour tenter de conserver cette région riche biologiquement et culturellement, le WWF a aidé les organisations non gouvernementales (ONG) à concevoir un Parc

national et une stratégie de conservation régionale. La Société bulgare de conservation des monts du Rhodope (SBCMR) lui a aussi demandé d'appuyer les initiatives locales en faveur de la conservation et du développement durable des zones forestières autour de Chepalare dans le Rhodope central.

Les activités prévues par la SBCMR et le WWF dans la région de Chepalare comportaient agroforesterie, aménagement forestier naturel, réserves d'extraction, agriculture écologique, développement de l'écotourisme plus un programme d'enseignement de la conservation. Toutefois, alors que les documents du projet contenaient de nombreuses analyses d'informations secondaires et l'opinion des experts nationaux et internationaux, il n'y avait rien sur ce que pensaient les communautés villageoises qui étaient pourtant les plus concernées par ces projets. Il a donc été décidé qu'il convenait de déterminer les priorités des communautés locales en matière de développement et de conservation et plus particulièrement leur opinion sur les rapports entre l'aménagement des ressources naturelles et les modes de vie locaux.

Un atelier d'Evaluation rurale participative (ERP) fut organisé à cette intention dans le village d'Ostritza dans le Rhodope central bulgare en juin 1993. Cet atelier de 10 jours fut le premier de son genre en Europe de l'Est. Ses principaux objectifs étaient de:

- ! Présenter l'approche ERP aux personnels de la SBCMR et des autres ONG associées et aux fonctionnaires de l'Office des Forêts dans le Rhodope central, et de leur enseigner les concepts, principes et méthodes de l'ERP;
- ! Engager des discussions interactives, évaluer avec les villageois les besoins et les possibilités au niveau local et mettre en route un processus de planification en commun avec le village en vue d'associer conservation et développement à Ostritza et ses environs.
- ! Etendre le processus de planification en commun basé sur la communauté à une douzaine d'autres villages du district de Chepalare au cours de la seconde phase du programme mis en oeuvre conjointement par le WWF-International et la SBCMR.

Cette planification en commun de l'aménagement forestier s'est mise en route au moment où le gouvernement bulgare annonçait son intention de rendre les forêts et

les terres agricoles aux propriétaires dépossédés lors de la période de collectivisation (IUCN, 1994). Cela, associé au fait qu'il y a peu d'exemples de foresterie participative en Europe, constituait un défi formidable pour toutes les parties prenantes: communautés locales, Office des Forêts, ONG nationales et internationales oeuvrant pour la conservation.

Les premières discussions interactives avec les communautés pendant les travaux sur le terrain et les réunions au village ont très bien réussi à dégager les connaissances nécessaires et les questions importantes pour l'avenir du village d'Ostritza et de l'environnement aux alentours. Cela créa un optimisme initial suffisant pour étendre le processus d'ERP commencé à Ostritza aux 12 autres villages de la région de Chepalare pour faciliter la formulation de plans d'aménagement des ressources naturelles en collaboration avec les communautés rurales, soit une population totale de 8000 personnes (y compris les 5000 habitants de Chepalare). L'idée était de mettre en place et de soutenir un réseau communautaire de promoteurs de l'ERP et de reproduire, du moins en partie, le type d'aménagement forestier participatif et collectif actuellement rencontré dans certaines régions d'Asie du Sud et du Sud-Est (Campbell, 1994; Shah et Shah, 1994).

Pourtant, ces plans n'étaient toujours pas exécutés deux ans après le premier atelier ERP. Seule une communauté villageoise (Ostritza) s'était finalement engagée dans le processus de planification en commun. On pourra trouver auprès de la SBCMR et du WWF (1995) le détail de la structure sociale et des ressources naturelles d'Ostritza, ainsi qu'une description des liens entre les modes de vie locaux et les ressources naturelles. Cet article examine les raisons de 'l'échec' de la mise en oeuvre de cette planification et aménagement en commun, afin d'accroître, à l'avenir, les chances de succès d'approches semblables.

Les enseignements tirés

L'ERP initiale et la planification adaptative locale n'ont pas été suivies pour plusieurs raisons qui se situent à trois niveaux différents: les professionnels et les organisations extérieurs, le donateur et la politique du gouvernement.

L'héritage de la planification imposée du haut en bas chez les professionnels et les organisations bulgares

Le profil organisationnel des ONG bulgares

Trois ONG de la conservation attachées au projet comprenaient des professionnels à temps partiel habitant des centres urbains éloignés. Le profil et le type de leurs adhérents indiquent que ce ne sont pas des ONG expérimentées dans la mise en oeuvre de programmes de développement écologique au niveau du village ou de la communauté. Leur préoccupation première est d'élever le niveau de sensibilisation par un enseignement de l'environnement, et elles croient fortement que toute conservation est bonne pour la communauté. Les ONG bulgares n'ont pas le même rapport avec la base que celui qui semble exister, par exemple, dans les pays d'Asie du Sud où plusieurs ONG ont des professionnels employés à plein temps qui ont réussi (parfois) à établir des relations de travail avec les institutions et les communautés villageoises (Shah et Shah, 1994). La formation ERP initiale a aussi mis en lumière de nombreux problèmes et faiblesses d'organisation, notamment un manque de compétences élémentaires en matière de gestion et de flexibilité vis-à-vis des changements et des crises à résoudre. Le personnel des ONG engagées n'avait pas, de toute évidence, l'habitude de travailler avec la population locale. La plupart des ateliers qu'elles avaient organisés auparavant n'avaient duré généralement que deux ou trois jours sans la détermination nécessaire sur le terrain.

Cette 'évaluation organisationnelle' démontrait le besoin de faire des investissements considérables pour développer les capacités, de la part du WWF-International, le principal donateur et partenaire des ONG bulgares de conservation dans le Rhodope, si l'on voulait procéder comme prévu.

Connaissances et facteurs culturels

Les professionnels des ONG engagées et de l'Office des Forêts bulgares croient beaucoup dans leurs compétences scientifiques et ils en sont fiers. Ils pensent honnêtement que les professionnels extérieurs à la communauté en savent plus qu'elle sur les questions environnementales et les priorités en matière de conservation et de développement. En conséquence, la plupart des stratégies et des plans forestiers ont un caractère technique fortement marqué. Le tout est aggravé par le niveau élevé de chômage qui favorise une culture de conformité à la discipline au détriment de l'innovation.

Plus généralement, l'environnement économique et la récente libéralisation politique et économique en Bulgarie ont incité les professionnels à chercher à l'extérieur des solutions miraculeuses à tous les problèmes de leur pays, notamment en Occident. Cela n'encourage pas les professionnels bulgares à rechercher les connaissances détenues sur place et à s'informer auprès des communautés rurales. Ce fut évident au cours de l'atelier lorsque les participants considéraient les possibilités techniques de boisement et de conservation au lieu des méthodes permettant de faire participer les communautés et les institutions locales à la gestion des ressources naturelles et de définir les options et les priorités en collaboration avec elles (WWF et SBCMR, 1995).

Le culte de l'organisation hiérarchique

Dès le début à Ostritza, la formation à l'ERP et l'élaboration de plans d'aménagement des ressources du village ont fait apparaître de fortes tendances autoritaires parmi certains employés des ONG. Les hommes les plus âgés et les plus influents, titulaires de bons diplômes en foresterie ou en sciences naturelles, affichaient les attitudes et les comportements les plus dominateurs. Sous prétexte de posséder des connaissances supérieures, ils exhortaient les villageois à faire ceci ou cela pour la forêt et sa biodiversité. Par ailleurs, le climat politique général en Bulgarie, bien que plus ouvert désormais, était encore confus à l'époque. Les gens avaient du mal à savoir ce qui était politiquement correct. Ce caractère omniprésent de la hiérarchie était peut-être le plus grand obstacle au développement et à l'expansion du processus de planification en commun, même si l'atelier initial de formation révéla des promoteurs de l'ERP pleins de talents et très attentifs (généralement, des hommes et des femmes plus jeunes, employés par les ONG).

Le rôle du donateur

Le rôle du WWF-International concernant le financement et l'assistance technique de la conservation forestière en Europe de l'Est, s'est singulièrement accru au cours de ces dernières huit années (WWF, 1995). Les travaux décrits ici constituaient la première tentative du WWF-International de promouvoir, en Europe de l'Est, un processus de planification de l'aménagement forestier basé sur la communauté et faisant appel à des méthodes participatives. Les enseignements tirés de cette expérience d'ERP en Bulgarie constituèrent pour le WWF-International de nouveaux défis qui ont été relevés avec plus ou moins de succès par la Direction générale dans le cadre de son Programme européen.

Le partage de l'expérience d'ERP dans le WWF-International a contribué à corriger les opinions erronées sur la situation locale et l'impact des investissements précédents faits par le WWF-International en faveur de la conservation dans la région du Rhodope. Par exemple, le WWF s'apprêtait à qualifier ses travaux dans le Rhodope de 'projet communautaire modèle de conservation et de mode de vie durable' lors de sa présentation de 1993 à la Commission des Nations Unies pour le développement durable (CNUDD). Les leçons apprises sur le terrain ont contribué à éviter ce genre d'aveuglement institutionnel. La description du projet bulgare fut retirée de la soumission finale remise à la Commission (WWF, 1993).

Cette honnête évaluation interne des travaux du WWF avec ses partenaires bulgares dans le Rhodope a également mis en avant la nécessité d'intensifier chez ces derniers la formation à la gestion de base et l'ERP, en mettant l'accent sur le comportement, les attitudes et les principes. Un financement modeste était aussi requis pour soutenir le personnel des ONG désormais capable de promouvoir des actions et un enseignement participatifs similaires dans les villages environnants. En fin de compte, cependant, le WWF n'a pas pu répondre aux attentes des parties prenantes bulgares engagées dans le processus de planification en commun pour les raisons suivantes.

Orientation sectorielle et spécialisation par discipline

Le mandat de WWF-International en matière de conservation a rendu difficile la prise en charge et/ou le financement de certaines priorités locales n'ayant qu'un lien indirect ou distant avec l'aménagement forestier en soi. L'éducation et la formation du personnel par discipline ont effectivement empêché l'intégration du concept de conservation à celui de modes de vie durables locaux. Les orientations sectorielles et les préjugés professionnels finalement décidaient de ceux dont les connaissances et l'existence comptaient dans les prises de décision importantes (voir Pimbert et Pretty, 1995 pour une discussion plus générale).

Manque d'engagement dans le processus et manque de responsabilité

Il y avait une forte tendance dans le programme européen du WWF-International de considérer l'ERP comme une suite d'éléments ponctuels, isolés et suffisants en eux-mêmes, plutôt qu'un processus conduisant au changement. En outre, l'énormité

de la pression d'avoir à gérer de nombreux projets de conservation dans plusieurs pays d'Europe de l'Est, la présence de cadres de travail favorisant une planification logique très rigide, et la nécessité de définir comment faire les choses (et par qui), tout cela a rendu la tâche très difficile aux superviseurs de projet chargés de s'acheminer vers des procédures plus transparentes, un type de financement plus flexible et des objectifs 'progressifs' à long terme qui aillent au-delà des 'projets' pour promouvoir des approches participatives. Enfin, l'absence d'un code de conduite professionnelle favorisant la responsabilité des hauts responsables à l'égard des communautés locales explique en partie la faiblesse relative de l'engagement à long terme du WWF-International à un processus participatif en direction d'accords, négociés localement, d'aménagement forestier. L'adoption d'une politique réciproque de responsabilité (gouvernements <=> donateur <=> communautés locales) par les plus hauts échelons de la hiérarchie pourrait peut-être permettre de faire les choses différemment à l'avenir. Par exemple, le concept de responsabilité à la base implique le transfert d'un contrôle plus direct des prises de décision et du financement intéressant les communautés locales. Les bénéficiaires locaux de ces fonds pourraient ainsi choisir ce qu'ils veulent faire de cet argent et qui en déciderait. Les revendications légitimes des donateurs en matière de responsabilité pourraient être satisfaites si cette responsabilité était conçue dans le cadre d'objectifs à long terme cherchant à réconcilier conservation et modes de vie durables au niveau local.

L'absence d'une politique nationale satisfaisante en matière d'aménagement forestier décentralisé

Lorsque le processus de planification participative fut lancé (1992-1993), l'Etat bulgare entreprenait la privatisation des terres ou de l'utilisation des terres dans le cadre de sa nouvelle politique visant à passer d'une économie centralisée à une économie libérale. La décision fortement médiatisée de procéder à ces réformes fut prise dans un climat mouvant d'incertitude alors que l'on ignorait la valeur des terres d'après le nouvel agenda politique de restitution des terres. En dépit du manque de clarté évident à l'égard du statut juridique du futur aménagement forestier, les communautés locales, le siège régional de l'Office des Forêts à Chepalare, le donateur international et ses associés, les ONG nationales, attendaient tous beaucoup de nouvelles ouvertures pour l'utilisation des terres du pays. Pendant les discussions interactives qui se sont tenues au niveau du village, par exemple, les membres de la communauté locale n'hésitaient pas à critiquer ouvertement la

politique forestière nationale et préparaient activement le changement.

Vers la fin de 1994, toutefois, le climat initial, générateur d'optimisme et d'espoir, fit place au doute concernant la volonté et la capacité du gouvernement d'entreprendre ces réformes foncières dans le district de Chepalare. Les incertitudes associées à l'évolution du contexte politique national, en fin de compte, jouèrent un rôle déterminant dans la limitation de l'expansion de la planification locale de l'aménagement forestier aux autres villages.

Conclusions

Cette brève analyse de l'expérience bulgare en matière de foresterie participative en aidera peut-être d'autres à mieux travailler dans des circonstances similaires, à l'avenir. La politique forestière nationale a, de toute évidence, constitué un obstacle à la mise en oeuvre d'un aménagement forestier participatif plus décentralisé dans le Rhodope central. Pour les communautés locales, l'allocation de droits reconnus de propriété ou de jouissance sur les terres et/ou les forêts, était et reste encore une condition *sine qua non* de la signature d'accords d'aménagement forestier en commun avec les agences extérieures. Toutefois, pour réussir demain il faudra aussi surmonter les obstacles professionnels et institutionnels identifiés par les ONG partenaires – le jour où les conditions créées par la politique nationale le permettront en Bulgarie.

Références

- BCR et WWF (1995), *Planning for conservation: Participatory Rural Appraisal for Community-Based Initiatives*, WWF-International, Gland, Suisse.
- Campbell, J, (1994), *Joint Forest Management*, la Fondation Ford, New Delhi.
- IUCN (1994), Résumé politique, 'Privatisation of Nature', IUCN, Gland, Suisse.
- Pimbert, M P, et Pretty, J N, (1995), 'Parks, people and professionals. Putting "participation" into protected area management', UNRISD-IIED-WWF document de travail, UNRISD No. 57.
- Shah, P, et Shah, M K, (1994), 'Training of village analysts: from PRA methods to process', *PRA Notes*, No. 19.
- WWF (1993), 'Bringing sustainability home: community conservation and sustainable living', Soumission du WWF à la Commission des Nations Unies pour le développement durable, plaquette CNUED, juin 1993, Gland, Suisse.
- WWF (1995), Rapport annuel, WWF-International, Gland.

