



Réseau de  
foresterie pour le  
développement  
rural

# Réseau de foresterie pour le développement rural

document du réseau  
24e  
hiver 98/99

## Conception de stratégies participatives pour les projets de foresterie en Afrique de l'Ouest : deux études de cas au Bénin

Eva Sodeik

## L'approche au suivi et à l'évaluation de projet adoptée par une équipe d'inspection : expériences de deux programmes financés par l'ASID en Amérique centrale

Lasse Krantz et Rolain Borel



TABLE DES MATIERES	PAGE
Conception de stratégies participatives pour les projets de foresterie en Afrique de l'Ouest : deux études de cas au Bénin <i>Eva Sodeik</i>	1
L'approche au suivi et à l'évaluation de projet adoptée par une équipe d'inspection : expériences de deux programmes financés par l'ASID en Amérique centrale <i>Lasse Krantz et Rolain Borel</i>	13

## A PROPOS DES AUTEURS

**Eva Sodeik** a effectué ces recherches dans le cadre de sa thèse de doctorat financée par le Tropenökologisches Begleitprogramm (Programme de mesures d'accompagnement en écologie tropicale) du GTZ (Agence allemande pour la coopération technique). On peut la contacter à : Roggenstr. 10, 70599 Stuttgart, Allemagne). Elle peut être contactée à : Roggenstr. 10, 70599 Stuttgart, Allemagne.

**M. Lasse Krantz** est un consultant suédois spécialisé dans les implications sociales, socioéconomiques et participatives des projets et programmes de gestion des ressources naturelles ainsi que dans le développement rural d'une manière générale. Il détient un doctorat d'Anthropologie sociale. Pendant des années, il a participé à de nombreuses missions de planification, estimations, examens techniques et évaluations de divers projets de développement relatifs à l'utilisation des ressources naturelles, y compris l'agriculture, les pêcheries et la foresterie en Amérique latine, en Afrique et en Asie. On peut contacter Dr. Krantz par télécopie au +46 31 130049. Courrier électronique : lasse.krantz@mailbox.swipnet.se

**M. Rolain Borel** est un consultant suisse, établi au Costa Rica, et spécialisé dans la gestion des ressources naturelles pour les projets de développement et, en particulier, le développement institutionnel. Il détient un doctorat en matière de systèmes d'élevage en milieu tropical. Il a plus d'une vingtaine d'années d'expérience post-doctorale des pays tropicaux, d'abord en tant que chercheur/professeur dans des centres de recherche régionaux et internationaux, puis comme consultant. On peut contacter Dr. Borel par télécopie au +506 253 4227. Courrier électronique : rborel@sol.racsa.co.cr

Pour de plus amples informations sur l'équipe d'inspection et de conseil, visitez leur site Internet :

<http://www.elparaiso.com/M&ATEAM>

**ISSN 1351-3966**

# CONCEPTION DE STRATEGIES PARTICIPATIVES POUR LES PROJETS DE FORESTERIE EN AFRIQUE DE L'OUEST : DEUX ETUDES DE CAS AU BENIN

Eva Sodeik

## RESUME

A partir de deux projets de foresterie au Bénin, le présent document examine les différentes approches adoptées pour obtenir la participation de la population. Les facteurs essentiels pour y parvenir sont la formulation d'objectifs clairs et largement acceptés, la collaboration d'une organisation exécutive appropriée, la capacité de prendre le temps nécessaire pour surmonter les obstacles de communication et pour résoudre les problèmes organisationnels et, enfin, l'identification d'un intérêt commun entre le projet et la population locale. Avec ces conditions favorables et quelques autres, les projets peuvent aller au-delà d'un type "fonctionnel" de participation dans lequel la population s'engage en espérant obtenir divers avantages matériels (notamment des emplois) pour avoir un type de participation plus "politique" qui associe réellement la population aux prises de décision.

## INTRODUCTION

Désormais, la nécessité de la participation des communautés à la gestion forestière, au niveau local, est généralement reconnue. Une coopération étroite entre agriculteurs, organisations d'auto-assistance, groupes d'usagers des forêts et comités de village est perçue comme un facteur qui contribue puissamment au succès d'un projet de gestion

forestière durable en Afrique et ailleurs. L'idée de participation se retrouve donc dans la documentation de la plupart des projets. Toutefois, dans la pratique, de nombreuses questions sur la meilleure façon de faire participer la communauté, restent en suspens. Il n'est pas facile de concevoir une stratégie qui, non seulement associe les intérêts divergents de tous les acteurs concernés (population locale, service de foresterie, etc.) mais qui prend également en compte les différents aspects de la gestion forestière communautaire (sur le plan économique, juridique, social, matériel). De surcroît, l'identification de groupes compétents et préparés à coopérer est une chose plus facile à dire qu'à faire.

Ces questions étaient au centre d'une étude menée pendant un an (1995-96) au Bénin (Afrique de l'Ouest). Deux projets de foresterie entrepris dans le nord de cette ancienne colonie française firent l'objet d'études de cas afin d'observer et d'analyser les activités et les problèmes associés aux approches participatives<sup>1</sup>. Cet article résume ces expériences et fait quelques recommandations

<sup>1</sup> Comme les observations s'achevèrent en février 1996, les nouvelles tendances et les changements de stratégie intervenus dans les deux projets ne sont pas pris en compte ici.

pour les projets de foresterie qui voudraient adopter une stratégie participative.

## CAS N°1 : TRAVAILLER AVEC LES GENS

Le projet de foresterie financé par la GTZ à Bassila, près de la frontière togolaise, a débuté en 1998 sous la forme d'un programme technique de réhabilitation forestière. Il a été mis en oeuvre par l'Office National du Bois (ONAB), avec l'assistance de quelques expatriés (essentiellement des volontaires européens et, à partir de 1994, un conseiller technique appartenant à un cabinet-conseil allemand). L'approche initiale du projet prévoyait de planter des essences d'arbres à croissance rapide (*Tectona grandis*, *Gmelina arborea*) et de chercher des méthodes d'enrichir les forêts naturelles (forêts-galeries et forêts sèches) avec des essences endémiques. Le contact avec les communautés locales se limitait à des rencontres officielles avec les autorités politiques et au recrutement d'employés forestiers. Néanmoins, il est vite apparu qu'il était nécessaire de susciter l'intérêt des gens et, ainsi, d'élargir le champ d'application du projet. Tout contribuait en effet à la diminution du couvert forestier : abattage illégal tant par des marchands de bois que par les agriculteurs, incendies de brousse sur de grandes étendues tous les ans, et avancée des zones cultivées par des pratiques d'agriculture sur brûlis. Cette destruction avait beaucoup plus d'impact que les plantations du projet. En outre, les conflits avec les propriétaires fonciers traditionnels à propos des sites plantés imposaient de réviser rapidement la stratégie du projet.

Ainsi, progressivement, on a été amené à se pencher davantage sur les questions agricoles,

sociales et juridiques. De premiers contacts furent établis avec les organisations locales pour discuter de questions relatives à la foresterie et des possibilités de coopération. En 1992, le projet mettait en place une nouvelle section chargée de la promotion des activités d'auto-assistance, de la collecte d'informations relatives aux conditions socioéconomiques prédominantes dans les villages environnants et de la vulgarisation agricole. Au cours de l'examen de sa planification en 1993, le projet décida alors d'adopter une approche participative, y compris l'utilisation d'ateliers de travail villageois pour mettre au point des plans de gestion foncière commune. La stratégie comprenait désormais la création d'organisations locales et le renforcement de celles déjà en place dans le domaine de la gestion des ressources. La mise en oeuvre de cette stratégie, cependant, rencontra un certain nombre d'obstacles sérieux, ainsi que des conflits.

### Les obstacles

Comparé aux autres régions du Bénin, le couvert forestier dans la région de Bassila est encore relativement riche. En conséquence, la population locale considère que la dégradation forestière n'est pas un gros problème. L'objectif du projet qui visait à restaurer les essences de bois à usage industriel n'était donc pas d'un intérêt immédiat pour la plus grande partie de la population agricole ; pas plus que l'idée de protéger les forêts pour des raisons écologiques. Ce conflit d'intérêt entre le projet et la population n'incitait pas celle-ci à collaborer.

Si l'exploitation du bois et des autres produits des riches forêts naturelles était exclue, il ne restait plus beaucoup d'activités rentables possibles dans le domaine de la foresterie. La plantation d'arbres à croissance rapide pour

faire du bois d'oeuvre ou d'arbres fruitiers sur les terres privées était une possibilité présentant des avantages matériels à moyen terme et, par conséquent, constituait un axe privilégié de collaboration. Le projet apportait son soutien à cette activité en fournissant de jeunes plants et du matériel. Toutefois, la volonté des agriculteurs à investir dans la plantation d'arbres peut dépendre de problèmes de gestion foncière, non encore résolus. Dans la région de Bassila, seuls les propriétaires traditionnels, appartenant essentiellement au groupe ethnique des Aniis, ont le droit de planter des arbres. De leur côté, les communautés immigrées (Otamaris, Lokpas et d'autres) peuvent obtenir relativement facilement des terres pour cultiver des plantes annuelles mais, d'une manière générale, il ne leur est pas permis de planter des cultures permanentes. Lorsque cette permission est accordée, c'est à la condition que les arbres plantés appartiennent au propriétaire et que celui-ci reçoive une grande partie (30-50 pour cent) de la récolte. Bien que le projet ait tenté de résoudre ces problèmes, il n'a pas réussi à négocier de meilleures conditions. C'est pourquoi il a dû accepter un désengagement pratiquement total des agriculteurs immigrés.

Les questions de régime foncier compliquaient aussi le développement des plans de gestion foncière. Dans le cas des terres communales, les négociations étaient rendues parfois difficiles du fait de droits contestés par les propriétaires traditionnels. S'agissant des forêts classées appartenant à l'Etat, l'interlocuteur du projet – l'ONAB – était une organisation qui n'avait pas l'intention d'autoriser l'accès des populations locales à ces zones protégées depuis longtemps. En dépit de l'adoption d'une nouvelle législation plus libérale en 1993, le représentant de l'ONAB à Bassila s'opposait

à la participation des communautés aux réserves forestières en prétextant que la nouvelle loi n'était pas applicable. Ce ne sera qu'en 1996, suite à la nomination d'un nouveau directeur de projet, que la gestion commune des forêts classées de l'Etat pourra être ouvertement discutée.

D'autres obstacles rencontrés par le projet portaient sur des questions religieuses (notamment à propos des forêts sacrées) et la migration saisonnière au Nigeria des hommes jeunes, ce qui entraînait, périodiquement, une pénurie de main-d'oeuvre.

### Les conflits

En partie à cause de ces difficultés, le projet était confronté à différentes sources de conflit. Au sein du personnel du projet, un conflit entre les deux sections (foresterie et sociologie) avait paralysé les activités pendant un certain temps. La section sociologie/agriculture insistait pour adopter une approche holistique et voulait donner aux villageois le droit de décider librement de l'utilisation des terres et même, mais dans une moindre mesure, des forêts classées. Les forestiers, de leur côté, ne voulaient pas concéder l'*usufruit* des forêts de l'Etat. Au contraire, ils voulaient limiter l'approche participative aux terres privées – c'est-à-dire les plantations privées – et l'application de méthodes agroforestières dans les champs, ainsi que l'utilisation des produits non ligneux provenant de la végétation rencontrée dans la savane.

Des conflits sont aussi apparus dans les villages où les propriétaires traditionnels, alarmés par les plans d'utilisation des terres dressés par le projet, renouvelaient leurs plaintes à l'encontre de ceux qui cultivaient ou

utilisaient d'une manière ou d'une autre leurs terres. Des litiges à propos des limites communales se produisirent aussi dans certains villages. D'autres conflits entre différents groupes d'intérêt, non liés aux activités du projet, mais finalement concernés par celles-ci, mirent en danger l'un des ateliers de village en 1995. Des factions politiques rivales ou des hostilités entre familles divisèrent ou réduisirent le nombre de participants aux réunions d'information ou aux négociations. Dans certains cas, les ateliers de village étaient manipulés par des groupes d'intérêt, à leur propre avantage.

### Que pouvait-on faire ?

Dans cette situation, le personnel du projet n'avait pas beaucoup de marge de manoeuvre et, sans réel consensus sur la stratégie à adopter, il dut abandonner finalement l'entreprise complexe qui visait à élaborer des plans de gestion pour l'ensemble de la zone concernée. Une approche pragmatique, terre-à-terre, visant à "travailler avec les gens" fut adoptée. Elle tenait compte des problèmes indiqués précédemment et comportait les volets suivants :

- Les hommes jeunes des villages environnants étaient recrutés pour effectuer les plantations du projet dans les réserves forestières, ce qui leur apportait un revenu en argent liquide.
- Le projet créait une pépinière de village gérée par les groupes d'auto-assistance locaux. La production de plants forestiers (d'essences endémiques ou exotiques) répondait au cahier des charges du projet qui, plus tard, la subventionna. Le revenu des ventes était distribué, plus ou moins équitablement, entre les membres du groupe.
- Les agriculteurs intéressés pratiquant une utilisation traditionnelle des terres recevaient

gratuitement des plants d'arbres à bois d'oeuvre. Ceux-ci étaient surtout plantés dans les champs pour les protéger des feux de brousse et des mauvaises herbes. Généralement, la densité des arbres plantés était faible, de sorte qu'il était possible de cultiver entre eux pendant trois ans ou plus. Ce genre d'agroforesterie se pratique beaucoup dans les systèmes agricoles traditionnels de la région où les arbres de valeur (ex : *Parkia biglobosa*, *Chlorophora excelsa*) sont préservés lors des défrichages (voir à ce propos, Schreckenber, 1996).

- Les petites plantations communales étaient également soutenues par le projet, par exemple, dans les cours d'école et les places de marché.
- Un inventaire des plantations privées existantes (généralement teck, *Tectona grandis*, et noix de cajou, *Anacardium occidentale*) était établi en vue de donner des conseils techniques et un support commercial à leurs propriétaires. La conception de plans de gestion capables d'assurer une exploitation durable des plantations ne pouvait pas être terminée pendant la période d'observation, principalement à cause du grand nombre de plantations privées, souvent de petite dimension.
- Certaines organisations d'agriculteurs furent créées pour faire le lien entre le projet et leurs villages respectifs. Les membres de ces groupes étaient formés aux méthodes d'agroforesterie (c'est-à-dire paillage, jachères améliorées, etc.) et bénéficiaient d'un soutien pour tester de nouvelles méthodes sur les terres communales. Pour motiver les intéressés à effectuer ce travail

supplémentaire, certains avantages étaient distribués ou des demandes de financement envoyées à d'autres organisations compétentes travaillant dans la région.

- D'autres activités lucratives et liées d'une manière ou d'une autre à la gestion des ressources naturelles ont été débattues – et finalement testées – mais pas mises en pratique avant la fin de 1995. On citera, par exemple, des méthodes d'apiculture et la transformation de produits forestiers non ligneux comme l'amande de karité (*Vitellaria paradoxa*) ou la noix du palmier à huile.

En résumé, la stratégie du projet cherchait à motiver la population locale en fournissant des incitations matérielles à l'accomplissement d'un certain nombre d'activités liées aux forêts. Le besoin ressenti de s'occuper non seulement des questions de foresterie mais aussi d'intégrer tous les aspects de l'utilisation des ressources ("Gestion de Terroir", au sens large), aboutissait à un ensemble un peu arbitraire et pas très cohérent d'activités de projet. Cette diversité était, en partie, due à la spécialisation professionnelle et, du même coup, aux intérêts différents du personnel du projet. Le manque de cohérence était ressenti, non seulement par le personnel du projet lui-même, mais aussi par les groupes ciblés, quelques-uns commençant à douter des objectifs du projet et à perdre patience. D'autres percevaient le projet comme une source de revenus matériels et/ou financiers, sans nécessairement faire le lien avec la protection des forêts.

C'est à cette époque que le projet commença à chercher à établir un contact avec les villages de la région. Toutefois, il n'est pas certain qu'il ait satisfait son ambition de les sensibiliser aux

questions relatives à la gestion des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

### CAS N°2 : PARLER AVEC LES GENS

Une approche différente a été choisie par le Volet d'Aménagement Forestier (VAF) d'un grand programme multilatéral de gestion des ressources naturelles, le Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) au Bénin. Basé à Parakou, le VAF débuta en 1993. Il était mis en oeuvre par le personnel technique de la Direction des Forêts et des Ressources Naturelles (DFRN) du Bénin, deux consultants expatriés et des membres d'une ONG américaine engagée en sous-traitance pour s'occuper des questions d'organisation. L'objectif du VAF était, avant tout, de dresser des plans de gestion de certaines des plus grandes réserves forestières des provinces situées au centre et au nord du Bénin. Une approche au cas par cas fut adoptée, en commençant par la forêt classée de Toui-Kilibo. Cette grande zone boisée, proche de la frontière nigérienne, dans la province de Zou, était en partie inhabitée et exploitée par de petites communautés de colons, des éleveurs peuls et les villages indigènes des environs. Au lieu de persécuter ces colons et exploitants illégaux, la charnière centrale du projet consistait à coopérer avec eux. Afin de trouver un consensus acceptable pour tous les groupes concernés – et garantir une gestion forestière durable – on a cherché à faire participer pleinement les différents groupes d'intérêt à la préparation des plans de gestion. Le paragraphe suivant décrit la façon dont cet objectif a été atteint.

#### La première étape

Une série de sessions d'information fut organisée dans tous les villages et hameaux

situés dans – ou à proximité de – la réserve forestière de Toui-Kilibo. On y donnait des informations sur les buts et stratégies du projet et répondait aux questions des villageois. Le personnel du projet ne manquait pas de rappeler que les colonies et utilisations illégales de la forêt ne seraient pas punies si les gens étaient prêts à coopérer avec le VAF à l'élaboration des plans de gestion. Il expliquait que, si les intéressés étaient d'accord pour utiliser les terres et produits forestiers d'une manière planifiée et durable, non seulement ils bénéficieraient des différentes activités économiques entreprises, mais ils recevraient aussi une formation technique et d'autres soutiens de la part du VAF. La plupart des villages, même les plus reculés, optèrent pour la collaboration.

#### La deuxième étape

Parallèlement aux activités techniques (inventaire forestier, essais de plantation et ainsi de suite), le travail dans les villages était axé sur la collecte d'informations. Des études socioéconomiques de ces villages aidaient à comprendre le tissu social, les conflits en cours, les problèmes économiques (notamment la rareté des terres disponibles), et d'autres aspects de la vie dans les villages. Un inventaire des terrains agricoles cultivés à l'intérieur de la réserve forestière par les agriculteurs de chaque hameau aura permis de se faire une opinion sur la surface nécessaire à chaque établissement. Le type d'activité à caractère forestier convenant à chaque zone est devenu clair et des contacts furent pris avec les différents groupes d'usagers.

#### La troisième étape

Des communautés villageoises furent créées pour représenter tous les groupes d'intérêt concernés. Dans le cas de villages

pluriethniques, le personnel du projet s'assura que chaque groupe ethnique était bien représenté. Ce travail d'organisation (très délicat au regard des conflits internes) était effectué par trois spécialistes de l'organisation villageoise (Techniciens d'appui à l'organisation paysanne), recrutés par la *Cooperative League of the USA* (CLUSA), une ONG américaine chargée de tous les aspects de la participation des gens dans l'équipe du projet. Les nouveaux Comités villageois de gestion forestière assuraient la liaison avec le projet et constituaient une tribune pour débattre des questions relatives aux forêts. Leur tâche était de désigner les représentants du comité intervillageois (fonctionnant au niveau de la municipalité), de choisir les villageois allant participer aux cours de formation (en apiculture, débitage, etc.) et de participer à la négociation du plan de gestion lui-même.

#### La quatrième étape

Les discussions concernant le plan d'aménagement de la forêt classée de Toui-Kilibo commencèrent en septembre 1995 avec les représentants de tous les villages et groupes d'usagers. Chaque domaine d'intervention était débattu séparément pendant plusieurs semaines : réseau routier, agriculture, production de charbon de bois et ainsi de suite. Ces différents corps de spécialistes étaient composés de personnel du projet, de représentants de l'Etat (essentiellement des forestiers), quelques experts techniques et des représentants de village. Il fallait établir un consensus sur tous les détails pour assurer une mise en oeuvre correcte du plan d'aménagement convenu tant par les villages que par le service forestier national. Les sessions de suivi (*feedback*) dans les villages concernés faisaient partie intégrante

du processus de négociation dans son ensemble. Elles contribuaient à intégrer les différents points de vue des autres villageois.

#### La cinquième étape

Début 1996, un accord était conclu et le plan d'aménagement terminé, bien qu'il ne sera pas mis en place officiellement avant d'être signé en novembre 1996. Dès lors, les comités de village étaient censés accepter tous les règlements adoptés et les faire appliquer au niveau du village. Pour cela, ils avaient le soutien des techniciens d'appui à l'organisation paysanne mentionnés précédemment. Plusieurs activités furent entreprises avec le soutien du VAF, y compris une formation technique à la production de charbon de bois, à l'extraction de bois d'oeuvre avec une scierie mobile et l'apprentissage des langues locales pour pratiquer la comptabilité et un suivi correct.

Toutes les activités du projet étaient donc directement en prise avec l'objectif ultime d'établir (et de mettre en oeuvre) ce plan d'aménagement qui, par ailleurs, était le premier à être appliqué au Bénin. La création de pépinières villageoises, dirigées par des organisations locales, et d'associations de travailleurs forestiers, était ainsi plutôt un moyen d'y parvenir qu'un résultat en soi. Bien évidemment, les membres de ces groupes appréciaient l'occasion qui leur était donnée d'avoir un complément de revenus en travaillant au projet. Leur rôle devrait, néanmoins, évoluer. De simples bénéficiaires d'apports extérieurs, ils devraient devenir des groupes professionnels ayant un statut de sous-traitant. Un processus similaire se produira pour toutes les autres organisations villageoises créées lors de la phase de mise en oeuvre.

#### Les clés de la réussite

Deux facteurs ont particulièrement contribué au succès du VAF pour la forêt classée de Toui-Kilibo. Premièrement, le contexte dans lequel le projet intervenait était clairement délimité. Il ne concernait que des zones forestières appartenant à l'Etat dont le département des forêts – l'institution exécutive – avait l'entière responsabilité. Le fait que certains villages ou particuliers admettaient qu'ils avaient illégalement occupé ou utilisé ce domaine forestier, ouvrit la voie à la coopération. L'assurance que le projet permettrait à l'avenir une utilisation légale (au lieu de persécuter les utilisateurs) était d'une importance centrale pour la population concernée et garantissait une motivation continue.

Deuxièmement, la présence des techniciens d'appui indiqués précédemment, vivant dans les villages et assurant un flot d'informations permanent – avec la possibilité de clarifier certaines questions – était également importante. "Parler avec les gens" n'est pas aussi facile que beaucoup de techniciens et administrateurs le pensent. Non seulement il faut bien connaître les aspects sociaux, économiques et juridiques de la vie dans les villages, mais il s'agit aussi de prendre en compte les conflits (omniprésents) entre des intérêts divergents, les questions ethniques ou la place des femmes. De surcroît, il faut s'assurer de la participation de toutes les parties prenantes de la société et aider les organisations locales à comprendre et à remplir leur rôle. En conséquence, il est impératif de gagner la confiance des gens concernés pour introduire cette nouvelle idée de participation de la population dans des sphères aussi politiquement importantes que celle de la gestion des forêts d'Etat. D'un autre côté, un suivi attentif des activités à caractère forestier,

lors de la mise en oeuvre d'un plan d'aménagement, est tout aussi important pour une réussite durable du projet.

## DES APPROCHES CONTRASTEES

La mise en pratique des approches participatives à la gestion forestière était différente dans ces deux exemples, ce qui montre la multiplicité des interventions et stratégies possibles. Comme les deux projets se situaient dans le même cadre de travail politique et juridique, ainsi que dans un environnement naturel et social très comparable, on pouvait s'attendre à trouver plus des similitudes. En fait, on a constaté de nombreuses différences concernant le détail des objectifs du projet et leurs contextes de travail. Ceux-ci sont brièvement décrits ci-après :

- *L'organisation exécutive* qui joue un rôle important dans les prises de décision, était différente dans les deux cas. Dans le projet de Bassila, l'ONAB tentait d'orienter le projet vers les plantations (bois) et la protection des forêts classées, poursuivant ainsi son objectif officiel de production de bois d'oeuvre. Il n'avait ni la motivation, ni la compétence, de prendre des décisions importantes en matière d'aménagement participatif des forêts classées. Bien que, probablement, le bon partenaire pour poursuivre l'objectif initial du projet (la réhabilitation des forêts), l'ONAB était moins bien placé quand le projet est devenu plus participatif et s'est fixé pour objectif d'élaborer des plans de gestion foncière avec la population locale. Dans le second cas, la Direction des forêts et des ressources naturelles était une organisation de mise en oeuvre, difficile mais appropriée, selon les objectifs du VAF.

- Une autre différence importante se situe dans le *champ d'intervention* des deux projets. Dans le cas des forêts classées du VAF, le régime foncier des terres et des arbres ainsi que leur usufruit étaient juridiquement clairs. Le cas de Bassila était beaucoup plus complexe car il portait à la fois sur des forêts classées et sur des terres régies par des systèmes fonciers traditionnels. Des droits de propriété différents, une multitude d'intervenants et de groupes d'intérêt, et toutes sortes d'utilisations des terres obligeaient ce projet à intégrer trop d'aspects différents. Tout ce mélange d'activités dépassait probablement la capacité de ce qui n'était qu'un projet relativement modeste.
- Enfin, *l'interprétation de la participation et de l'utilisation durable des forêts* différait également. Ces questions quelque peu idéologiques revêtent une importance cruciale lors de la conception de la stratégie d'un projet, comme on va le voir dans les deux chapitres suivants.

## QUELS GROUPES CIBLES, LES GENS OU LES ARBRES ?

Dans le cas du VAF du PGRN, on partait du principe qu'une gestion forestière durable pouvait être obtenue par une combinaison d'utilisation et de protection des forêts (voir PGRN-VAF, 1996 : 3). Cela donnait à la population vivant à proximité plus de chances de participer, l'incitait à s'impliquer et contribuait à établir un climat de confiance, historiquement absent dans les relations entre la population et le personnel forestier<sup>2</sup>.

Lorsque les stratégies de réhabilitation des ressources naturelles se limitent uniquement à

la protection (et parfois au reboisement), cette participation n'est pas facile à obtenir. Dans les régions arides où les effets du déboisement sont considérés comme un problème (rareté du bois de feu, érosion, etc.), les agriculteurs et les utilisateurs de produits ligneux sont souvent prêts à coopérer de tout coeur à un projet, mais dans les régions qui nous concernent ici, où la dégradation des forêts signifie essentiellement la diminution des essences de bois d'oeuvre et n'a pas de répercussions directes sur la vie des gens, les avantages matériels d'une stratégie de protection sont, pour eux, nuls. Si une telle stratégie est adoptée là où les arbres constituent le véritable groupe ciblé, d'autres incitations doivent être trouvées pour encourager les gens à participer. Une fois que les apports cessent à la fin du projet, les villageois ne sont généralement plus intéressés par les activités dites de gestion des ressources naturelles.

La question des utilisateurs et des colons illégaux dans les forêts était aussi plus facile à aborder avec la stratégie du VAF qui cooptait les gens en permettant une utilisation limitée et contrôlée. Cette option ne serait pas possible dans le cadre d'une stratégie de "protection totale" qui envisagerait plutôt le déplacement des populations concernées, comme ce fut d'ailleurs le cas dans un autre projet forestier au Bénin.

En résumé, l'idéologie basée sur la "protection totale" est remarquablement difficile à mettre en oeuvre d'une manière participative. La stratégie

<sup>2</sup>Ce manque de confiance était dû en partie à la manière restrictive dont, auparavant, des forestiers rompus à des méthodes paramilitaires protégeaient la propriété de l'Etat.

du VAF, d'un autre côté, qui admet qu'une gestion durable puisse être associée à la conservation des ressources naturelles, ouvre des perspectives de participation populaire. Toutefois, elle n'est pas acceptée par tous les forestiers, dont beaucoup craignent que les règlements ne seront pas respectés une fois le projet terminé et que, en fin de compte, la dégradation d'une forêt se trouvera accélérée par la légalisation de son exploitation.

## QUEL TYPE DE PARTICIPATION ?

Si la "participation" est un concept largement employé, il n'en est pas moins très vague. On peut trouver différentes manières de l'appliquer dans le domaine du développement. Pretty (1994 : 41) identifie sept niveaux (analytiques) de participation, allant de la participation passive (typiquement du haut en bas) à la mobilisation volontaire lorsque les agences extérieures ne sont plus indispensables pour agir. Dans la réalité, toutefois, ces formes extrêmes existent rarement dans les projets. Les approches des deux cas décrits ici peuvent être qualifiées de formes modérées de "participation par la consultation", de "participation par des incitations matérielles" et de "participation fonctionnelle".

Mise à part la question de savoir *combien* de participation est permise, le *type* de participation doit également être défini. Nous en proposons trois différentes catégories :

- "Partager les coûts", contributions matérielles des groupes ciblés (essentiellement financement et main d'oeuvre) ;
- "Travailler avec les gens", activités communes et travail rémunéré ;
- "Parler avec les gens", participation aux prises de décision et engagement politique.

Souvent, les projets aboutissent à une combinaison de ces différents types de participation. Mais dans les deux cas qui nous concernent, la priorité de leurs approches respectives était néanmoins clairement visible. Le VAF avait opté pour la participation politique en associant les gens au processus de prise de décision lors de la conception des plans d'aménagement forestier. La coopération dans certains domaines techniques (pépinières, plantation) n'était qu'un moyen de parvenir à l'objectif final et fut abandonnée une fois le plan d'aménagement adopté. A Bassila, cette participation politique était également prévue mais n'a pu être mise en pratique pour les raisons évoquées précédemment. A la place, il a été décidé de travailler en coopération dans différents champs d'action.

Comme le montre l'exemple de Bassila, la participation politique des groupes ciblés n'est pas facile à obtenir pour un certain nombre de raisons. Un aspect crucial concerne la volonté des organisations exécutives (y compris l'organisme administratif de tutelle, c'est-à-dire le ministère) d'accepter les points de vue de la population locale et d'admettre que leurs solutions valent bien les leurs. Sans cette ouverture d'esprit, les efforts déployés au cours du projet pour faire participer les gens, resteraient vains (à ce sujet, voir Nelson et Wright, 1995). Le savoir-faire du personnel du projet en matière de communication est aussi un autre facteur important. Comme indiqué précédemment, "parler aux gens" n'est pas toujours facile et exige certaines compétences sociales et méthodologiques. A cause de problèmes culturels et linguistiques, du manque d'information des deux côtés et des "buts cachés" de certaines parties prenantes, les négociations peuvent aboutir à des

malentendus, à de la méfiance et, en fin de compte, à la rupture du processus. Enfin, les villageois n'ont pas l'habitude d'une participation à ce niveau. Les régimes autoritaires en général et les législations forestières restrictives en particulier, engendrent chez les villageois une attitude d'infériorité, d'adaptation passive aux règlements et une profonde méfiance à l'égard des représentants du gouvernement. Etre un partenaire dans le processus de négociation et avoir la possibilité de partager des bénéfices avec l'Etat leur semble absurde à première vue. Ils s'interrogent sur les motifs cachés. Il faut du temps et beaucoup de patience pour convaincre la population de rejoindre le processus et de coopérer ouvertement au projet. Des solutions doivent aussi être trouvées pour établir la communication en dépit du contexte multilingue et d'un analphabétisme courant.

## CONCLUSION

Les projets forestiers désireux d'adopter une stratégie participative ont à leur disposition une large palette d'options parmi lesquelles choisir. Au préalable, ils doivent clarifier un certain nombre de questions importantes sur le contexte de leur intervention (politique, naturelle, institutionnelle), la nature de leur groupe ciblé, le type de participation recherché (matérielle, fonctionnelle, politique) et leur propre volonté d'accepter l'opinion des gens concernés. Dans la mesure où ces questions sont liées directement aux objectifs du projet et à la composition du personnel, les possibilités sont déjà limitées lorsqu'il s'agit de concevoir une stratégie d'exécution. Il n'empêche que la réussite d'une gestion participative des ressources naturelles dépend de plusieurs facteurs communs à la plupart des projets :

- Une stratégie clairement définie, régulièrement suivie sur le terrain, contribue beaucoup à gagner la confiance de la population locale et à éviter les conflits entre le personnel du projet.
- La volonté de prendre le temps nécessaire est importante pour surmonter les problèmes organisationnels dans les villages ainsi que la résistance de certaines parties prenantes. La nécessité de changer les attitudes et les modes de comportement des deux côtés reste une difficulté majeure pour les projets de foresterie participative. Les forestiers nationaux sont rarement prêts à changer leur rôle de gardiens autoritaires des forêts d'Etat pour devenir des conseillers forestiers auprès des communautés locales et des groupes d'usagers. Dans le même temps, le groupe ciblé souvent ne perçoit pas la dégradation des forêts comme un problème qu'il doit résoudre lui-même.
- Si un intérêt commun peut être trouvé pour mobiliser tous ceux qui vivent dans les zones forestières, ou à proximité, le projet est bien parti pour établir une participation durable.



## REFERENCES

- Nelson, N. & Wright, S. (éd.) (1995) *Power and Participatory Development* (Pouvoir et développement participatif). Intermediate Technology Publications, Londres.
- PGRN-VAF (1996) Plan d'aménagement des sols et des ressources forestières. Forêt classée de Tchaourou-Toui-Kilibo (FCTTK) et ses zones tampons. Plan de gestion officiel de la FCTTK, Parakou, Bénin.
- Pretty, J. (1994) Systèmes alternatifs d'investigation pour l'agriculture durable, p. 37-48 : *IDS bulletin*, Vol. 25 (2).
- Schreckenber, K. (1996) Forêts, champs et marchés : une étude des produits ligneux indigènes dans les savanes arborées de la région de Bassila au Bénin. Thèse de doctorat, Université de Londres.

## ACRONYMES

CLUSA	Cooperative League of theUSA
DFRN	Direction des forêts et des ressources naturelles
GTZ	Agence allemande pour la coopération technique
ONG	organisation non gouvernementale
ONAB	Office national du bois
PGRN	Projet de gestion des ressources naturelles
VAF	volet d'aménagement forestier