

Édification des rapports État-population en foresterie

Novembre 2005

Mary Hobley

Gestion forestière commune (GFC), foresterie communautaire et gestion concertée sont autant d'expressions en usage depuis les 15 à 20 dernières années pour décrire les nouveaux rapports que l'État (généralement par les départements des forêts) a noués avec les populations qui vivent dans les forêts et les terrains boisés ou à leur proximité. Cet article analyse cette forme de foresterie au même titre que ses répercussions en termes de revenus pour les populations, de réponses institutionnelles et de changements écologiques. Il porte sur les changements survenus en Inde et au Népal entre les années 1980 et 1990 où l'essentiel de l'expérience à ce chapitre a été acquise et dont les résultats ont influencé de nombreux autres pays sur d'autres continents.

La foresterie sociale en Inde et les formes précoces de foresterie de plantation administrée par les *panchayats* au Népal ont été les précurseurs à la fois de la gestion forestière commune et de la foresterie communautaire. Toutes deux partagent un certain nombre de caractéristiques qui sont présentées au Tableau 1 mais la forme qu'elles ont été appelées à revêtir par la suite diffère de manière significative à deux titres essentiels : 1) le partage des revenus – dans les collines du Népal, les groupes d'usagers de la foresterie communautaire contrôlent 100 % de l'usufruit des forêts alors qu'en Inde, le partage des revenus s'opère selon différents pourcentages répartis entre les départements des forêts et les usagers, selon la qualité de la forêt ; et 2) les rapports entre les départements des forêts et les populations – au Népal, le contrôle et la gestion reviennent aux usagers des forêts et le personnel des départements des forêts exerce un rôle d'animateur et de conseiller technique alors qu'en Inde, le personnel des départements des forêts continue d'exercer son contrôle sur la gestion et le processus décisionnel par le biais de sa présence d'office dans les comités de GFC.

La gestion forestière commune en Inde est née pendant une période de protestation civile intense contre le rôle des départements des forêts et leur apparent détournement des terres forestières au détriment des usagers traditionnels. Au début des années 1980, la promulgation d'un nouveau projet de loi sur la forêt a échoué parmi les protestations massives de différents groupes d'environnementalistes et de militants des droits sociaux qui déclaraient depuis longtemps que les mesures gouvernementales concernant les forêts n'amélioreraient nullement l'existence des populations locales et n'appuyaient absolument pas les besoins de l'industrie et du capital (voir Analyse de la foresterie sociale et Kulkarni, 1983). Parallèlement, les départements des forêts commençaient à expérimenter différentes méthodes de gestion forestière sur les terrains forestiers appartenant à l'État et plus particulièrement dans l'Ouest du Bengale et dans l'État d'Haryana (SPWD, 1992). L'expérience de l'Ouest du Bengale en particulier a montré l'efficacité de l'intervention du département des forêts auprès des populations locales pour protéger et gérer les forêts existantes dégradées (Malhotra *et coll.*, 1989). Cet ensemble de preuves empiriques marque le début de la légitimation du rôle officiel des populations locales dans la gestion et a contribué à la promulgation de différents décrets gouvernementaux favorables à la gestion forestière commune (Poffenberger et Singh, 1992).

Malgré toutes les contradictions inhérentes aux politiques et cadres législatifs et à la résistance interne des départements des forêts, ces pratiques ont continué de changer et le personnel des départements des forêts et les ONG ont commencé à opter pour des approches plus participatives. Cela reflétait les débats animés qui avaient lieu à l'époque concernant la participation des populations locales dans le processus décisionnel et la gestion des ressources (Chambers *et coll.*, 1989). La nouvelle ère de la gestion forestière commune a vu le jour en 1988 avec la Politique forestière nationale et la reconnaissance explicite de l'importance de la participation des populations locales dans la gestion et la protection des forêts. Cette politique a été suivie par les décrets gouvernementaux adoptés par les États d'Orissa et de l'Ouest du Bengale pour autoriser et opérationnaliser la gestion forestière commune qui a service de base à la résolution nationale sur la GFC promulguée en 1990.

Alors que les méthodes changeaient à l'issue des affrontements entre différents acteurs en Inde, à savoir les départements des forêts et les militants des ONG, au Népal, les donateurs internationaux ont exercé une influence capitale sur la foresterie pendant les années 1980. Contrairement à l'Inde, le département des forêts du Népal était relativement sous-développé, dominé par l'aide étrangère et des pratiques innovatrices. Il s'agit d'une période extraordinaire en termes d'expérimentation de différentes formes de foresterie communautaire et d'activités sans précédent de la part des donateurs, chacun adoptant un district différent et mettant en œuvre sa propre interprétation de ce qu'il considérait être les meilleures pratiques de foresterie. Globalement, ce foisonnement d'idées et de concepts a donné naissance à une forme de foresterie communautaire fortement adaptée aux besoins particuliers de l'environnement des collines. Tout comme l'Inde s'était battue pour la mise en place d'une foresterie sociale de haut en bas, prescriptive et ciblée, le Népal a jugé que cette forme de foresterie communautaire pratiquée pendant l'essentiel des années 1980 ne permettait pas d'élaborer des systèmes viables de gestion locale.

Tableau 1 Qu'est-ce que la foresterie communautaire/gestion forestière commune apporte-t-elle de nouveau ?

Foresterie sociale/foresterie communautaire axée sur les *panchayats*

1. Objectif

- satisfaire aux besoins des populations locales en développant les plantations de bois de chauffage pour alléger les pressions qui s'exercent sur la forêt naturelle. Mécanisme à utiliser : participation des populations

2. Public

- fermiers privés (essentiellement de grands fermiers avec accès au crédit)
- « collectivités » par le système des *panchayats*, sans identification d'unités sociales particulières

Foresterie sociale/foresterie communautaire axée sur les groupes d'usagers

1. Objectif

- satisfaire équitablement aux besoins des populations locales au titre d'un éventail diversifié de produits forestiers par la régénération de la forêt nationale placée sous la protection de la communauté
- renforcement de l'autonomie des collectivités pour qu'elles puissent prendre des décisions avec le département des forêts, lequel joue un rôle de partenaire en Inde et de conseiller technique (Népal)

2. Public

- groupes d'usagers communautaires organisés et bien définis (officiels/non officiels) appuyés par les départements des forêts
- axé sur les femmes qui dépendent le plus de la forêt ainsi que sur les tribus et les sans-terre

3. Lieux

- terrains privés
- propriétés communes (terrains à revenu, prairies de village, terrains relevant du *panchayat*, régime foncier mal défini)

4. Vocation

- pour que les fermiers produisent du bois de chauffage dans un objectif commercial et pour leur subsistance
- pour approvisionner les communautés en bois de chauffage et en foin grâce à des plantations communautaires

5. Moyens

- en fixant les budgets et les cibles
- en établissant des pépinières et plantations
- en créant des emplois

6. Partage des revenus

- incertain et entre les *panchayats* et départements des forêts

3. Lieux

- terrains forestiers appartenant à l'État (protégés et réservés avec régime foncier clairement défini)

4. Vocation

- étendre l'autorité aux communautés pour qu'elles contrôlent l'accès aux forêts et permettre une gestion locale
- régénérer les terrains forestiers dégradés et sous-productifs présentant un potentiel de régénération (en Inde) ; garantir la gestion des forêts naturelles existantes (Népal)
- gérer en tenant compte de la biodiversité, de la durabilité écologique et des bénéfices environnementaux

5. Moyens

- diagnostic des possibilités sociales et écologiques
- définition des droits et responsabilités en ce qui concerne les produits, les revenus, les obligations en matière de protection
- processus de microplanification (négociation du contrôle des accès, activités de sylviculture pour renforcer la régénération naturelle)
- légitimer l'autorité des groupes de gestion communautaire

6. Partage des revenus

- Népal : 100 % aux groupes d'utilisateurs de foresterie communautaire dans les collines
- Inde : pourcentage variable de l'usufruit aux groupes pratiquant la GFC

Source : Tiré de Arora et Khare, 1994

Les programmes de foresterie communautaire appuyés par le gouvernement au début des années 1980 reposaient sur l'hypothèse que les principales causes de la déforestation étaient dues à des coupes et coupes blanches illicites par des « villageois ignorants, non éduqués et sans vision d'avenir » (Hausler, 1993). Une des solutions envisagées était d'enseigner aux villageois l'importance des forêts et des arbres et de les motiver à planter et à protéger les forêts (Campbell et Mahat, 1977). Cela s'est soldé par un vaste programme de reboisement des terrains relevant des *panchayats* et de l'État avec des espèces résistantes au broutage ; il s'agissait en règle générale des terrains identifiés comme « incultes » reflétant une fois encore le débat sur les terres « incultes » en Inde (voir Analyse sur la foresterie sociale). Globalement, les décisions étaient prises par quelques responsables locaux au nom des populations locales, souvent sans consultation avec ceux qui exploitaient en réalité ces terres.

À mesure que le personnel chargé des projets et représentant les pouvoirs publics a acquis davantage d'expérience, il s'est produit une remise en question plus générale des causes sous-jacentes de la déforestation. Plusieurs projets ont réévalué leur interprétation de la foresterie communautaire et commencé à examiner en détail les communautés et leurs pratiques forestières. Sans surprise (encore que très instructif à l'époque), les études ont constaté que les fermiers étaient loin d'être ignorants et qu'ils

étaient tout à fait en mesure de gérer leurs ressources naturelles. Les fermiers n'avaient pas détruit aveuglement les forêts et les arbres mais dans de nombreux cas, avaient préservé et planté des arbres sur leurs terrains privés sans aide extérieure et assuré la protection des terrains boisés naturels (Campbell, 1978 ; Molnar, 1981 ; Messerschmidt, 1986 ; Pandey, 1982 ; Acharya, 1989 ; Campbell *et coll.*, 1987 ; Byron et Ohlsson, 1989 ; Fisher, 1989, 1991 ; Fisher *et coll.*, 1989 ; Malla *et coll.*, 1989 ; Carter et Gilmour, 1989 ; Gilmour *et coll.*, 1989 ; Hobley, 1996 ; King *et coll.*, 1990 ; Gilmour et Fisher, 1991 ; Carter, 1992 ; Chhetri et Pandey, 1992 ; Karki *et coll.*, 1994). Associé à la reconnaissance accrue de l'existence de systèmes de gestion indigènes (Molnar, 1981 ; Fisher *et coll.*, 1989), cela s'est soldé par une réorientation majeure des méthodes, ce qui a amené les projets (forme de changement institutionnellement dominant dans le secteur forestier) et le personnel des départements des forêts à commencer à favoriser la gestion locale des forêts existantes appartenant au gouvernement et à axer leurs interventions sur les usagers des forêts. Cette réorientation sur les groupes d'usagers plutôt que sur les *panchayats* ou comités de développement villageois est le fruit de l'expérience acquise au cours de cette période et a revêtu une forme plus officielle après les années 1990 dans les lois et énoncés de politiques (Talbot et Khadka, 1994). Ce changement a eu des effets profonds au Népal car il a été axé sur les droits des particuliers à utiliser les ressources de la forêt plutôt que simplement sur les droits de groupes administrativement délimités à en déterminer l'usage.

À mesure que l'Inde et le Népal acquéraient de l'expérience à ce chapitre, l'attention restait centrée sur l'interface entre les populations locales et les départements des forêts et sur les préoccupations croissantes que suscitait la capacité du personnel des départements des forêts à répondre aux demandes des populations locales. D'importants efforts ont donc été consentis pour réorienter le personnel et renforcer ses compétences dans le domaine technique et de l'animation (Gronow et Shrestha, 1990 ; Saxena, 1994 ; Shields *et coll.*, 1999 ; Hobley et Shields, 2000). Ces initiatives ont fait naître des préoccupations croissantes sur les effets de la mise en place de nouvelles institutions chargées de remplacer les systèmes existants de gestion, souvent contrôlés par les élites et sur l'exclusion des usagers temporels et secondaires comme les groupes d'éleveurs et les cueilleurs saisonniers de produits forestiers non ligneux (Poffenberger et Singh, 1992). De nombreux cas de restauration écologique et de gestion efficace des ressources forestières par les populations locales (Malhotra et Poffenberger, 1989) ont été portés au crédit de ces initiatives.

Il s'agissait d'une époque de changement important pour les deux pays, accompagnées de fortes pressions en vue de la décentralisation et du retrait de l'État de nombreux secteurs d'activité. La gestion forestière commune et la foresterie communautaire ont été des véhicules particulièrement adaptés pour répondre à ce type de question, l'État étant plus que désireux de céder les coûts de la protection et de la gestion des forêts aux citoyens (Roychowdhury, 1995).

Bien que le Népal et l'Inde aient continué à suivre des voies distinctes dans la dévolution de la gestion forestière, on peut néanmoins dégager des caractéristiques et problèmes communs qui restent encore aujourd'hui préoccupants. Les principaux concernent sans doute les inégalités croissantes au titre de l'accès et du contrôle des ressources forestières et des voies d'accès aux marchés ; le rôle peu défini de l'État et sa tendance à surcharger les populations locales par un excès de réglementation et le risque que celui-ci reprenne le contrôle des ressources une fois que celles-ci redeviendront monnayables. En Inde, le débat a fait rage pour savoir si les populations locales pouvaient se voir confier la gestion commune de ressources de grande valeur. Cette

inquiétude s'est traduite au Népal par le refus du gouvernement de céder à la gestion communautaire les forêts de grande valeur dans le Terai. L'Encadré 1 donne un aperçu de certains des problèmes les plus importants.

Encadré 1 Effets de la dévolution de la gestion de la forêt en Inde et au Népal

- **Transfert limité d'autorité avec des effets limités en faveur des pauvres** : la dévolution semble se solder par un transfert minime voire inexistant d'autorité aux usagers des forêts locaux et n'a à tout le moins aucun impact positif significatif sur les modes de subsistance des pauvres.
- **Absence de responsabilité locale** : les institutions locales constituées dans le cadre de la dévolution devaient rendre des comptes aux départements des forêts et à d'autres entités gouvernementales plutôt qu'aux populations locales, limitant ce faisant la possibilité d'une authentique cogestion.
- **Défavoriser les marginalisés** : les interventions ont proportionnellement apporté peu de bénéfice aux femmes, aux minorités ethniques (tribus répertoriées) ou aux très pauvres (groupes généralement politiquement désavantagés n'ayant pas connaissance des conséquences de la réforme ou incapables d'agir sur la mise en œuvre des politiques pour protéger leurs intérêts).
- **Légère amélioration des revenus** : les gains ont été relativement médiocres pour la plupart des habitants et souvent inférieurs aux compromis qu'ils ont dû consentir en échange de l'accès et du contrôle des ressources.
- **Affaiblissement des institutions locales** : les institutions locales préexistantes ont été affaiblies par l'absence de statut juridique et d'un régime foncier clairement définis relatifs aux institutions qui venaient d'être créées ou qui étaient appuyées par le gouvernement.
- **Commerce dominé par les élites** : les politiques qui permettaient aux populations locales de vendre directement les produits forestiers se sont souvent soldées par l'exclusion des pauvres et des hommes et des femmes des minorités, au profit des élites au sein et à l'extérieur des communautés locales.
- **Cadres réglementaires constituent des obstacles importants** : les États imposent des cadres réglementaires excessivement lourds, ce qui empêche (en termes de temps et de coûts financiers) les pauvres d'accéder aux marchés – notamment en jetant des obstacles faisant appel à des processus de planification de gestion complexes.
- **Présence accrue de l'État – sur le plan du territoire et en termes de processus décisionnel** : l'État garde le contrôle du processus décisionnel en matière de gestion (Inde) ; l'État a, par le biais de contrats de GFC, étendu son contrôle sur les régions, noué des alliances avec les élites locales pour contrôler le processus décisionnel et usurpé la structure institutionnelle existante pour gérer les forêts.

Source: Hobley *et coll.*, 1988; Karki *et coll.*, 1994; Dahal, 1994; Chhetri et Pandey, 1994; Dhar *et coll.*, n.d. ; Datta, 1995 ; SPWD, 1992 ; Sarin et SARTHI, 1994 ; Mukherjee, 1995 ; Sarin *et coll.*, 1998 ; Edmunds et Wollenberg, 2003.

L'expérience des années 1980 et 1990 en Inde et au Népal analysée dans ces pages doit continuer de nourrir le débat actuel puisque de nombreuses questions dont il est fait état dans l'Encadré 1 se posent encore aujourd'hui et n'ont pas été résolues. Compte tenu des contextes politiques en rapide mutation en Inde et au Népal, un certain nombre

de questions fondamentales doivent être résolues sur la nature des relations entre les pauvres et les ressources naturelles, la preuve croissante du contrôle qu'exercent les élites et les moyens insuffisants débloqués pour permettre de protéger les droits des groupes marginalisés parmi les plus pauvres.

Vingt ans de pratique ont permis de remettre en question l'hypothèse selon laquelle la gestion des forêts et ses problèmes connexes sont purement techniques et que leur résolution commande des solutions techniques. La foresterie et les forestiers ne peuvent plus aujourd'hui arguer de l'ineptie des populations paysannes ; ils doivent au contraire tenir compte des réalités sociales, politiques et économiques du mode de subsistance rural et de son imbrication avec les ressources forestières.

Remarque : Les références marquées d'un astérisque (*) figurent dans la Collection « Littérature grise » du Programme Environnement et politique forestière de l'ODI : www.odifpeg.org.uk/publications/greyliterature

Références :

Acharya, H. 1989 'Jirel property arrangements and the management of forest and pasture resources in highland Nepal', *Development Anthropology Network*. Binghamton: Institute for Development Anthropology.

Arora, H. and Khare, A. 1994 'Experience with the recent joint forest management approach'. Paper prepared for the International Workshop on India's Forest Management and Ecological Revival, New Delhi 10-12 February. University of Florida and Tata Energy Research Institute, New Delhi.

Byron, R.N. and Ohlsson, B. 1989 *Learning from the farmers about their trees*. FAO/SIDA Forest, Trees and People Programme. Rome: FAO.

Campbell, J.G. 1978 'Community involvement in conservation: social and organisational aspects of the proposed Resource Conservation and Utilisation Project in Nepal'. Report to the USAID, Nepal.

*Campbell J.G., Shrestha, R.J. and Euphart, F. 1987 'Socioeconomic factors in traditional forest use and management: preliminary results from a study of community forest management in Nepal', *Banko Janakari* 1(4):45-54.

Carter, E.J. 1992 *Tree Cultivation on Private Land in Nepal's Middle Hills: an Investigation into Local Knowledge and Local Needs*. OFI Occasional Paper 40 Oxford: Oxford Forestry Institute.

Carter, A.S. and Gilmour, D.A. 1989 'Tree cover increases on private farm land in central Nepal', *Mountain Research and Development* 9(4):381-391.

Chambers, R., Saxena, N.C. and Shah, T. 1989 *To the Hands of the Poor: Water and Trees*. London: Intermediate Technology Publications.

*Chhetri, R.B. and Pandey, T.R. 1994) *User Group Forestry in the Far-Western Region of Nepal (case studies from Baitadi and Achham*, Kathmandu: ICIMOD.

*Dahal, D.R. 1994 *A Review of Forest User Groups: Case Studies from Eastern Nepal*. Kathmandu: ICIMOD.

Datta, S. 1995 *Joint Forest Management as a Process for Evolving an Appropriate Institutional System for Management of Degraded Forests in India - Lessons from Some Case Studies of West Bengal and Gujarat*. Ahmedabad: Report to Ford Foundation, Centre for Management in Agriculture, Indian Institute of Management.

Dhar, S.K., Gupta, J.R. and Sarin, M. 1991 *Participatory Forest Management in the Shivalik Hills: Experiences of the Haryana Forest Department*. Sustainable Forest Management Series No. 5. New Delhi: Ford Foundation.

Edmunds, D. and Wollenberg, E. 2003 *Local forest management: the impacts of devolution policies*. Earthscan, London.

Fisher, R.J. 1989 *Indigenous systems of common property forest management in Nepal*. Working Paper No. 18. Honolulu, Hawaii: Environment and Policy Institute, East-West Center.

Fisher, R.J. 1991 *Studying indigenous systems of common property forest management in Nepal: towards a more systematic approach*. Working Paper No. 30. Honolulu, Hawaii: East-West Center.

Gilmour, D.A. and Fisher, R.J. 1991 *Villagers, forests and foresters*. Kathmandu: Sahayogi Press.

Gilmour, D.A., King, G.C. and Hobley, M. 1989 'Management of forests for local use in the hills of Nepal. 1. Changing forest management paradigms', *Journal of World Forests Resource Management* 4(2):93-110.

*Gronow J. and Shrestha N.K. 1990 *From policing to participation: reorientation of Forest Department field staff in Nepal*. Winrock Research Report Series No. 11. Kathmandu: Winrock International.

Hausler, S. 1993 'Community forestry: a critical assessment', *The Ecologist* 23(3):84-90.

*Hobley, M. and Shields, D. 2000 'The reality of trying to transform structures and processes: forestry in rural livelihoods'. *ODI Working Paper 132*, Overseas Development Institute, London.

Hobley, M., Gilmour, D.A., King, G.C. 1988 'Participatory forest management: who benefits? Nepal-Australia Forestry Project Discussion Paper, NAFFP, Kathmandu (AusAID).

Hobley, M. 1996 *Participatory forestry: the process of change in India and Nepal*. Rural Development Forestry Study Guide 3, Overseas Development Institute, London.

*Karki, M., Karki, J.B.S. and Karki, N. 1994 *Sustainable management of common forest resources: an evaluation of selected forest user groups in Western Nepal*. Kathmandu: ICIMOD King et al 1990.

King G.C., Hobley, M. and Gilmour, D.A. 1990 'Management of forests for local use in the hills of Nepal. Part II. Towards the development of participatory forest management.', *Journal of World Forest Resource Management* 5:1-13.

Kulkarni, S. 1983 'Towards a social forest policy' *Economic and Political Weekly* Vol XVIII No.6 pp. 191-196.

*Malhotra, K.C. Poffenberger, M. 1989 'Forest regeneration through community protection'. West Bengal Forest Department, Calcutta.

Malla, Y.B., Jackson, W.J. and Ingles, A.W. 1989 *Community forestry for rural development in Nepal. a manual for training field workers. Part I and Part II*. Kathmandu: Nepal Australia Forestry Project.

Messerschmidt, D.A. 1986 'People and resources in Nepal: customary resource management systems of the upper Kali Gandaki'. In Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management. Washington DC: National Academy Press.

*Molnar, A. 1981 'The dynamics of traditional systems of forest management: implications for the Community Forestry Development and Training Project'. Consultant's Sociologist's Report to the World Bank, Washington, DC.

Mukherjee, N. 1995 'Forest management and survival needs', *Economic and Political Weekly* 9 December: 3130-2.

Pandey, K.K. 1982 *Fodder trees and tree fodder in Nepal*. Berne: Swiss Development Corporation.

*Poffenberger, M. and Singh, C. 1992 'Emerging directions in Indian forest policy: legal framework for joint management', *Wasteland News* 7(3): 4-11.

*Sarin, M. and SARTHI 1994 'The view from the ground: community perspectives on joint forest management in Gujarat, India'. Paper presented at Symposium on Community Based Sustainable Development, IDS, Sussex, 4-8 July.

*Sarin, M. with Ray, L., Raju, M., Chatterjee, M., Banerjee, N., and Hiremath, S. 1998 *Who is gaining, who is losing? Gender and equity concerns in joint forest management*. SPWD, Delhi, India.

*Saxena, N.C. 1994 'Policies, realities and the ability to change: the Indian Forest Service – a case study' mimeo.

Shields, D., Hopley, M., Harrison, M. and Branney, P. 1999 *The forest management planning handbook: the Western Ghats Forestry Project*. DFID, London.

*Talbot, K. and Khadka, S. 1994 *Handing it over: an analysis of the legal and policy framework of community forestry in Nepal*. Washington DC: World Resources Institute.