

## Programme Environnement et politique forestière : Littérature grise

### Gestion forestière participative : vue d'ensemble

Mars 2006

Kate Schreckenberg, Cecilia Luttrell et Catherine Moss

L'intégration des communautés à la gestion des ressources forestières appartenant à l'État ou qui lui appartenaient s'est banalisée ces 25 dernières années. Presque tous les pays d'Afrique et plusieurs pays d'Asie encouragent les communautés rurales à prendre part à la gestion et à l'exploitation des forêts et terrains boisés naturels dans le cadre d'une structure de gestion forestière participative ou GFP (voir Wily, 2001\* pour plus de détails sur les pays africains). Plusieurs pays ont élaboré des politiques et des lois nationales qui institutionnalisent ce type de gestion ou sont sur le point de le faire.

Un rapport de Forest Trends (2002) donne à penser que le pourcentage global des terrains forestiers exploités dans le cadre de régimes fonciers communautaires ou de projets de gestion communautaire atteint à présent presque 25 %. Cependant, la définition de la notion de « régime foncier ou de gestion communautaire » peut varier. Par exemple, au Ghana, les forêts appartiennent théoriquement aux autorités traditionnelles, mais en réalité, c'est l'Etat qui est propriétaire des arbres et qui agit au nom des communautés et des autorités traditionnelles.

Il existe à présent une grande gamme d'activités, diversement qualifiées de foresterie communautaire, de cogestion adaptative et la gestion communautaire des ressources naturelles, pour n'en citer que quelques-unes. Elles ont vues le jour dans les années 1970 en Inde, et résultent d'un ensemble assez étroit d'activités qui étaient consacrées aux terres boisées destinées au bois de feu et à la « foresterie sociale » (Shiva, 1981 ; Shepherd, 1990). Elles représentent collectivement un nouveau mode de relation entre l'Etat (en général par l'intermédiaire des offices des forêts) et les populations qui vivent dans les forêts et les zones boisées ou à proximité de celles-ci. Cet ensemble d'activités répond à l'appellation de « gestion forestière participative » (GFP) dans le présent article. La gestion forestière participative peut donc revêtir des formes institutionnelles très variables, allant de la propriété et de la gestion des ressources forestières par les communautés à des partenariats entre l'Etat et les collectivités locales pour la gestion des forêts, en passant par une décentralisation de la gestion des ressources forestières au profit des particuliers. La définition de la FAO est également très large :

*« La foresterie participative fait référence aux processus et mécanismes qui permettent aux personnes qui sont directement concernées par l'utilisation des ressources forestières de participer aux prises de décision concernant tous les aspects de la gestion des forêts, allant de l'aménagement des ressources à la formulation et la mise en œuvre des cadres institutionnels. D'une manière plus spécifique la foresterie communautaire fait référence à une composante de la foresterie participative qui se focalise sur les communautés locales comme acteur principal assurant la pérennité de la gestion forestière. »*

(<http://www.fao.org/forestry/foris/webview/forestry2/index.jsp?siteId=4321&siteId=14110&langId=2&geold=0>)

Dans les années 1980, les administrations centrales ont été vivement incitées à déléguer la gestion des ressources naturelles aux institutions locales, quelles soient

gouvernementales ou non. Ces mesures ont entre autres été prises pour les raisons suivantes (voir Edmunds et Wollenberg, 2004 ; Arnold, 2001) :

- dans un souci de réduire le rôle de l'Etat et ses investissements dans la protection des forêts et la valeur de conservation de celles-ci ;
- dans le dessein d'adopter une approche environnementaliste par le biais d'une protection plus efficace des ressources par les populations vivant à proximité de celles-ci ;
- dans l'idée qu'un contrôle local aiderait à garantir les moyens de subsistance d'un grand nombre d'habitants travaillant sur place ;
- dans l'idée que les institutions décentralisées réagiraient plus rapidement aux problèmes locaux et gèreraient plus efficacement les forêts en exploitant les compétences, la motivation et le travail des populations locales intéressées ;
- dans le cadre d'un engagement moral en faveur de la participation de la population à ses propres affaires et des principes d'autodétermination et de démocratie.

Les motivations variaient selon les pays. Au Népal et en Inde, les programmes de foresterie communautaire ont d'abord été mis en place pour inverser la dégradation des forêts nationales qui ne pouvaient plus être gérées ni protégées efficacement par les offices nationaux des forêts (Springate-Baginski et coll., 2003 ; Khare et coll., 2000). C'est également ce problème qui a en partie motivé la création des premières réserves forestières communales en Tanzanie (et peut-être en Afrique), décrites par Wily (1995). La réduction de la pauvreté en milieu rural est un autre facteur qui a motivé la création de la tenure à bail des terrains forestiers au Népal et de la gestion forestière conjointe en Inde (Thoms et coll., 2003 ; Khare et coll., 2000). La participation croissante des communautés locales dans la gestion des forêts s'est souvent accompagnée de programmes de décentralisation gouvernementale, notamment au Honduras et en Bolivie, où les autorités municipales se sont vu attribuer la responsabilité de gérer les forêts et d'y favoriser une participation croissante de la population locale (Nygren, 2005 ; Nebel et coll., 2003). Contrairement aux pays en développement, les pays d'Europe et d'Amérique du Nord n'ont pas adopté d'approche hiérarchisée en matière de gestion forestière participative où la participation des communautés a été décidée au cas par cas. Le rôle de la gestion forestière participative et des structures institutionnelles mises en place affichent de ce fait une grande variabilité (Baker, 2003 ; Jeanrenaud, 2001).

Ailleurs, comme par exemple au Cameroun ou en Bolivie, les donateurs, que ce soient des organisations politiques ou des ONG, ont joué un rôle décisif dans le développement des programmes de gestion forestière participative. Ces programmes ont été mis en place pour répondre aux droits des habitants à accéder aux ressources locales contrôlées par les structures nationales et exploitées par l'industrie du bois, qui pouvaient être mieux mises à profit pour améliorer les moyens de subsistance des pauvres (Djeumo, 2001 ; Nebel et coll., 2003). L'aide de la communauté internationale, destinée à parvenir à une gestion efficace respectant la durabilité de l'environnement grâce à la décentralisation et à la réforme du secteur public, a été un levier capital de la promotion de la gestion forestière participative (Hobley, 1996). En 1997, le ministère du Développement international du Royaume-Uni finançait à lui seul plus de 200 projets de gestion forestière participative. La volonté des donateurs d'améliorer l'état de conservation des forêts en grande partie inaccessibles aux offices des forêts (à la fois matériellement et financièrement) a par ailleurs motivé les premières initiatives d'aide à la gestion forestière participative. Cependant, très vite, cette forme de gestion a été perçue comme un moyen de réduire la pauvreté. Cette évolution s'est faite dans un contexte global de lutte contre la pauvreté (voir par exemple les objectifs de développement du millénaire et la

promotion des stratégies nationales de réduction de la pauvreté) et parce que l'on s'est rendu compte que les populations les plus pauvres de la planète vivaient souvent dans les forêts ou à proximité de celles-ci, et donc que les forêts pouvaient jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. Bien que l'on évoque souvent la contribution importante des forêts au développement économique national et à la réduction de la pauvreté, l'ampleur de cette contribution (Oksanen et coll., 2003) reste incertaine, notamment en ce qui concerne la gestion forestière participative qui, en raison de sa relation directe avec les communautés locales, a souvent été considérée comme un moyen évident de réduire la pauvreté.

La notion de « gestion forestière participative » recouvre donc une grande variété d'objectifs et de structures d'aménagement (voir Tableau 1), qui varient en fonction du type de la forêt et des bénéfices recherchés, qu'ils soient ou non commerciaux. Pour les forêts tropicales humides de grande valeur, ils vont de la consultation des communautés avant les opérations forestières industrielles (comme par exemple au Ghana ou en Indonésie) à la participation des communautés à l'intégralité des opérations d'exploitation forestière et de transformation du bois (notamment au Cameroun [voir Brown et Schreckenberg, 51], au Honduras, au Mexique [voir Klooster, 38]). Pour les forêts tropicales sèches de moindre valeur, ceux-ci varient de la participation des communautés à la régénération de la biomasse (Gambie, Tanzanie), à la plantation d'arbres par les habitants des communautés (Vietnam, Ethiopie), et à la production du bois de feu et des produits forestiers de base (Niger). En plus des bénéfices directs tirés du bois et des produits dérivés du bois, il faut en prendre en compte les autres bénéfices, notamment les produits forestiers non ligneux (PFNL) et la viande de brousse. Les partenariats entre communautés et secteur privé sont également en pleine croissance, et ils comprennent maintenant des projets de plantation et des programmes d'aide aux petits planteurs (Underwood, 1990\*), des programmes de piégeage du carbone (conformément au mécanisme de développement propre), et des projets d'écotourisme forestier et de production respectant la conservation des forêts.

La gestion forestière participative englobe également un vaste éventail de structures de cogestion assorties de divers paliers de contrôle, allant d'un « partage des bénéfices » relativement conservateur à une véritable « gestion communautaire des ressources naturelles » où les communautés locales exercent un plein contrôle sur la gestion des ressources et la répartition des coûts et des bénéfices. Ces différences sont mises en évidence par Wily (2002) dans son article de synthèse sur les diverses politiques de gestion forestière participative en Ouganda, au Kenya, en Tanzanie et en Ethiopie. Un article de synthèse de Moss *et coll.* (2005) distingue les projets de gestion forestière participative en se basant sur un certain nombre de paramètres (voir Tableau 1), qui comprennent ce qui suit : la manière dont ils ont été mis en place et dans quel cadre (à savoir, à l'issue de mouvements sociaux, dans le cadre de programmes gouvernementaux ou de politique d'intervention en faveur du développement) ; la présence ou non d'une réelle décentralisation des pouvoirs ; le niveau de participation, de contrôle et de participation au capital ; et l'état des lieux avant l'introduction de la gestion forestière participative.

**Tableau 1 Différentes variables des différentes formes de gestion forestière participative (d'après Moss et coll., 2005)**

Elément	
1	Intention de mettre en place une véritable gestion forestière participative et volonté de l'Etat de changer de politique et de législation
2	Déploiement et développement du programme de gestion forestière

- participative
- 3.1 Catégories possibles de propriétaires des ressources forestières :
    - o Organismes gouvernementaux – administrations nationales ou d'Etats fédérés ; administrations locales à l'échelle de la région, de la province ou du district ; administrations locales à l'échelle de la ville, de la municipalité, du village ou à d'autres échelles
    - o Organismes du secteur privé – tels que des particuliers ou des industries
    - o Groupes communautaires
    - o Peuples indigènes ou tribus
  - 3.2 Processus décisionnel dans la gestion des forêts :
    - o Les partenaires concernés,
    - o La forme et la durée du contrat de gestion et l'unité d'aménagement à laquelle il s'applique, par exemple un plan d'aménagement de la forêt sur 5 ans
  - 3.3 Règles et règlements pour pouvoir accéder aux produits de subsistance provenant des ressources
  - 3.4 Capacité à générer des revenus issus des produits forestiers. Règles et règlements concernant les mécanismes de récolte et de commercialisation des différents produits forestiers comprenant :
    - o Des mécanismes de partage des bénéfices
    - o Des conditions légales de récolte et de commercialisation
    - o La nécessité de nouvelles compétences et connaissances
  - 4 Mécanisme d'exclusion des entités extérieures comprenant :
    - o L'existence de toute législation,
    - o Le moyen d'exclure les entités extérieures
    - o L'efficacité de l'exclusion
  - 5 Type et valeur de la forêt, en particulier pour le bois
  - 6.1 Participation de la communauté nécessaire pour mettre en place un nouveau partenariat dans la gestion des forêts, comprenant :
    - o Le développement d'institutions au sein de la communauté
    - o La préparation de plans d'aménagement et d'autres documents légaux
    - o Une estimation du coût des contributions requises (le cas échéant)
  - 6.2 Participation des agences extérieures nécessaire pour mettre en place un nouveau partenariat dans la gestion des forêts et pour y impliquer la communauté, comprenant :
    - o Le renforcement des capacités avec les communautés
    - o Des contributions techniques
    - o Des contributions administratives
    - o Le coût de ces contributions
  - 7 L'organisation des usagers de la forêt pour gérer et exploiter les ressources

On espère que la gestion forestière participative contribuera à garantir les moyens de subsistance et à réduire la pauvreté, et permettra en outre d'améliorer la gouvernance locale et l'autonomisation, ce qui procurera de nombreux avantages indirects aux pauvres. En revanche, on commence à s'interroger sur la capacité des méthodes de la gestion forestière participative à favoriser les pauvres et on se demande même, dans certains cas, si ces derniers ne sont pas directement désavantagés par les initiatives de gestion forestière participative. Il est admis que de nombreux programmes d'aide à la cogestion et à la gestion communautaire des forêts ont des résultats qui ne sont pas positifs pour les éléments les plus pauvres de la société. Les processus de cogestion, et les structures institutionnelles qui encadrent leur mise en œuvre, peuvent facilement être dominés par les membres les plus riches et les plus puissants de la communauté, ce qui a pour résultat de

perpétuer ou même de renforcer les iniquités sociales. Dans le pire des cas, la fin du « libre accès » au profit d'une « utilisation contrôlée » peut même avoir des répercussions négatives sur les membres les plus pauvres de la communauté (par exemple les femmes et les groupes ethniques marginalisés), qui peuvent perdre tout accès aux ressources. Par exemple, dans certains cas, des personnes ont été exclues des groupes d'usagers de la forêt (Népal) et dans d'autres, le rendement des projets de cogestion n'a pas permis aux communautés de recouvrir les investissements qu'elles avaient consentis (Afrique de l'Est). Ces situations sont plus improbables quand les communautés sont propriétaires à 100 %.

Le manque de résultats irréfutables sur l'impact de la gestion forestière participative est en partie dû à la difficulté de mesurer les différents coûts et bénéfices en fonction des groupes de population. Des efforts importants ont été consentis pour surveiller la quantité et la valeur des produits et des services forestiers revenant aux communautés dans leur globalité, mais, à l'exception notable de travaux de recherche menés récemment au Zimbabwe (Cavendish, 2000) et au Népal<sup>1</sup>, la répartition des bénéfices au sein des communautés a été négligée.

Quel avenir pour la gestion participative des forêts ? Dans son analyse de la gestion communautaire des forêts dans six pays, Menzies (2002\*) affirme que la gestion forestière participative est à présent suffisamment au point pour passer de projets expérimentaux à de véritables projets institutionnalisés dans le cadre d'un modèle accepté d'aménagement, mais que, pour ce faire, les partenaires des projets ont encore des efforts à fournir pour aboutir à un consensus qui permette de maintenir les communautés au cœur du processus de gestion des forêts. Il importe de mettre en place des initiatives de gestion forestière participative de « seconde génération », qui répondent mieux aux situations locales (Thin et Gardingen, 2003). Ces initiatives doivent chercher à comprendre comment les structures politiques, juridiques et institutionnelles peuvent modifier l'impact de la gestion forestière participative sur sa capacité de réduire la pauvreté (qui peut aller de la préservation de l'utilisation des produits forestiers pour la subsistance, à une augmentation du nombre des activités rémunératrices). En particulier, elles doivent tenir compte du fait que les bénéfices tirés de la gestion forestière participative peuvent être insuffisants pour recouvrir les coûts imposés aux communautés pauvres, ce qui soulève des doutes sur la viabilité de l'approche à plus long terme.

Pour terminer sur une note positive, signalons que l'autonomisation est de plus en plus admise comme étant un résultat important de la gestion forestière participative. Les investissements considérables en temps qu'exigent nombre de ces programmes peuvent être récompensés non seulement en termes de bénéfices économiques et de produits tangibles, mais également par les aspects moins visibles du capital politique, de l'autonomisation en matière de prise de décision, et plus généralement de la bonne gouvernance (Wily, 2003\* ; Amente et Tadesse, 2004\*). L'enjeu est maintenant de gérer les ressources forestières pour obtenir des avantages multiples, ce qui exige que les communautés non seulement concilient leurs intérêts internes conflictuels, mais aussi qu'elles gèrent une interface complexe à la fois avec l'Etat (qui représente l'intérêt public, à l'échelle nationale et à l'échelle mondiale) et avec l'industrie forestière.

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, le numéro spécial sur la foresterie communautaire au Népal publié conjointement par le Rural Development Forestry Network de l'ODI et le Journal of Forest and Livelihood du Népal ([www.odifpeg.org.uk](http://www.odifpeg.org.uk)).

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](http://www.odifpeg.org.uk/publications/greyliterature)

### Références :

\*Amente, G. and Tadesse, T. (2004) *The contributions of Participatory Forest Management (PFM) towards good governance: the case of WAJIB approach in Ethiopia*.

Brown, D., and Schreckenberg, K., (2001) *Community forestry: facing up to the challenge in Cameroon*. Rural Development Forestry Network Paper 25a, ODI.

Cavendish, W. P. (2000) *Empirical regularities in the poverty-environment relationship of rural households: Evidence from Zimbabwe*. World Development 28 11: 1979-2003.

Djeumo, A., (2001) *The development of community forests in Cameroon: origins, current situation and constraints*. Rural Development Forestry Network Paper 25b(i), ODI.

Hobley M. (1996) *Participatory Forestry: The Process of Change in India and Nepal*. ODI, London.

Khare, A., Sarin, M., Saxena, N.C., Palit, S., Bathla, S., Vania, F., and Satyanarayana, M., (2000) *Joint Forest Management: policy, practice and prospects. Policy that works for forests and people series no. 3*. World Wide Fund for Nature-India, New Delhi and International Institute for Environment and Development, London.

Klooster, D., (2000) *Institutional Choice, Community, and Struggle: A Case Study of Forest Co-Management in Mexico*. World Development, 28, 1, 1-20.

\*Menzies, N. (2002) *Global Gleanings: Lessons from Six Studies of Community Based Forest Management around the World*. A report prepared for the Ford Foundation's Environment and Development Affinity Group (EDAG)

Moss, C., Schreckenberg, K., Luttrell, C. and Thassim, E. (2005) *Participatory Forest Management and Poverty Reduction: a review of the evidence* Draft review, ARPIP project, ODI. Available at: [http://www.odi.org.uk/fpeg/activities/environmental\\_governance/SO137/impact\\_review.pdf](http://www.odi.org.uk/fpeg/activities/environmental_governance/SO137/impact_review.pdf)

Nebel, G., Jacobsen, J.B., Quevedo, R., and Helles, F., (2003) *A strategic view of commercially based community forestry in indigenous territories in the lowlands of Bolivia*. A paper presented at the International Conference on Rural Livelihoods, Forests and Biodiversity, 19-23 May, 2003, Bonn, Germany. CIFOR, Jakarta, Indonesia.

Oksanen, T., Pajari, B., Tuomasjukka, T. 2003. *Forest in poverty reduction strategies: capturing the potential*. EFI Proceedings no 47. European Forestry Institute, Joensuu.

Shepherd, G. (1990) *Forestry, social forestry, fuelwood and the environment: a tour of the horizon*. Social Forestry Network Paper 11a, ODI.

Shiva, V., Sharatchandra, H.C. and Bandyopadhyay, J. (1981) *Social, Economic and Ecological Impact of Social Forestry in Kolar*. Indian Institute of Management, Bangalore, India.

Springate-Baginski, O., Dev, O.P., Yadav, N., and Soussan, J., (2003). *Community Forest Management in the Middle Hills of Nepal: the Changing Context*. *Forest & Livelihoods* vol.3(1) p5-20 July 2003

Thin, N. & van Gardingen Paul (2003). *Legal, institutional and policies issues affecting access to CPRs: forestry*. In Neiland, A.E. (Ed.) Workshop on CPRs in forestry, fisheries, water management and rangeland. DIFD-IDDRA. Portsmouth, UK 19 Mars 2003.

Thoms, C.A., Karmacharya, M.B., and Karna, B.K., (2003) *Exclusion Isn't Easy: Lessons from a Leasehold Forest*. *Forest & Livelihoods* vol.2 (2) p48-54.

\*Underwood, M. (1999) *Fruit Trees, Gender Issues and Community Forestry in Zululand South Africa: A Commentary*. Paper prepared for the Workshop on Off-forest Tree Resources of Africa, Arusha, Tanzania, 12 - 16 July 1999.

White, A. and Martin, A. (2002) *Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition*. *Forest Trends & Centre for International Environmental Law*, Washington DC.

\*Wily, L. A. (2002) *A Review of New Policy Towards Participatory Forest Management in Eastern Africa*. For CARE Review of Policy Towards Participatory Forest Management in Eastern Africa.

\*Wily, L. A. (2003) *Forest Governance Lessons from Eastern and Southern Africa*. A presentation to the AFLEG Ministerial Conference, Yaounde, Cameroon, October 13-16, 2003.