

La gestion des forêts et des pâturages

À partir d'une contribution de A. Bertrand (CIRAD), F. Besse (CIRAD), N. Gaidet (CIRAD), O. Hamel (CIRAD), B. Toutain (CIRAD).

QUELQUES DÉFINITIONS

● *La végétation naturelle comme ressource*

La végétation naturelle, définie comme celle ne résultant pas d'une action volontaire de l'homme, a longtemps été le premier réservoir de ressources alimentaires, énergétiques et de matières premières pour l'espèce humaine. Même si la production agricole a de plus en plus recours à des espèces domestiquées et sélectionnées, la végétation naturelle est encore, pour les sociétés actuelles, un pourvoyeur important en matériaux, quel que soit leur niveau de développement. Elle fournit les bois d'œuvre et de service, le bois énergie, des produits alimentaires variés comme les fruits ou indirectement la viande de chasse, du fourrage pour le bétail, des substances diverses pour l'artisanat, l'industrie et les médicaments, etc.

Les espaces laissés à la végétation naturelle sont donc le lieu d'activités multiples : exploitation forestière, élevage pastoral, cueillette de produits dits « non ligneux » comme la gomme et, parfois, chasse, pêche et activités de loisir. Outre ces fonctions, la végétation naturelle constitue l'un des compartiments de la biosphère et l'un des principaux réservoirs de biodiversité. C'est en ce sens que l'on cite la végétation comme une ressource naturelle renouvelable.

Les mots de foresterie, de pastoralisme, de chasse et de pêche contiennent à la fois le sens d'exploitation et celui de gestion de la ressource. Lorsque l'on évoque l'utilisation organisée des productions végétales ou animales sauvages, la notion de durabilité est implicite.

● *Les végétations tropicales*

Si l'on se limite à la zone intertropicale et autres régions chaudes, les végétations naturelles, malgré leur diversité, entrent dans l'une ou l'autre des classes présentées ci-dessous.

La forêt

C'est une végétation qui occupe une superficie supérieure à 0,5 ha et où le couvert arboré dépasse 10 % de la surface. Les arbres ou les bambous sont censés dépasser une taille de 5 m à maturité. La forêt est associée à une flore et à une faune sauvage et à

des sols à l'état naturel qui ne font pas l'objet d'utilisation agricole. Les principaux exemples de forêts tropicales sont les forêts denses humides, les forêts caducifoliées¹, les forêts sèches, les forêts claires, les forêts galeries (ou forêts ripicoles).

La savane

C'est une végétation avec un couvert continu de plantes herbacées de plus de 80 cm de haut, à base de graminées pérennes à feuilles plates. Les plantes ligneuses sont généralement présentes, dispersées ou en petits groupes. La savane peut être arbustive, arborée, boisée, parc, selon sa densité, sa taille et sa disposition. La savane est souvent soumise au feu.

La prairie

C'est une végétation continue, composée essentiellement de plantes herbacées, principalement des graminées ou des cypéracées ; les ligneux sont absents comme dans les prairies inondables ou marécageuses ou les prairies montagnardes.

La steppe

C'est une végétation généralement discontinue. Les graminées ont une taille généralement inférieure à 80 cm. Dans les steppes herbeuses ou les steppes arbustives du Sahel, les plantes annuelles sont nombreuses. Des steppes buissonnantes (à base d'arbrisseaux et d'arbustes) ou des steppes succulentes (à base de plantes grasses) existent aussi dans les régions chaudes.

Les fourrés et les mangroves

Les fourrés, végétation à base d'arbustes et les mangroves, végétation des régions côtières à base de palétuviers, constituent d'autres formes de végétations ligneuses.

LES MODES D'EXPLOITATION ET DE GESTION

● **La forêt**

● **Les usages forestiers**

Dans les pays tropicaux, les formations forestières diffèrent selon qu'elles se trouvent en zone humide ou en zone sèche. Les ressources que les populations en tirent et les services qu'elles peuvent offrir diffèrent de la même façon. Les méthodes d'évaluation et d'aménagement doivent être adaptées.

En zones tropicales humides

La forêt pré-existe aux cultures agricoles qui ne peuvent être installées qu'après abattage et défrichage de la forêt. Les fronts pionniers, limites entre forêt et zone agricole, en sont l'exemple. Les produits recherchés sont ligneux² mais aussi non ligneux³. Des services, précieux pour l'agriculture, sont directement liés à la présence de la forêt : fertilité des sols, couvert pour les jeunes plantations. Ces produits profitent directement et essentiellement aux populations.

¹ Caducifolié : dont le feuillage tombe pendant la saison sèche.

² Bois d'œuvre, bois de service, bois de feu.

³ Fruits, fleurs, feuilles, écorces, chenilles, larves et petits mammifères, champignons, épiphytes, miel, racines.

En zones sèches

La structure de la forêt et des formations forestières n'est pas comparable : elle est plus diffuse, l'impact des interventions humaines est important, l'imbrication est forte entre l'agriculture, les formations forestières et l'élevage. Le système agricole imprime sa marque sur la structure et la composition des formations forestières. L'agriculture d'abattis-brûlis répartit les prélèvements sur la forêt alors que l'agriculture sédentaire les concentre dans l'espace. Les principaux produits recherchés sont les matières grasses et les fruits. Pour les palmiers, pratiquement toutes les parties de la plante sont utilisées : stipe pour la charpente, vannerie, natte et cordage avec les feuilles, balais avec les nervures, fruits pour la consommation, sève pour la fabrication d'alcool, etc. L'arbre fait partie intégrante du paysage agricole et participe à la stabilisation des sols et à la lutte contre l'érosion.

En zone sahélienne

Le rôle des arbres dont les feuilles sont consommées par le bétail est primordial pour le maintien de l'élevage. Sans les arbres fourragers, le bétail ne pourrait survivre durant le saison sèche. Une alimentation composée uniquement de graminées sèches ne saurait suffire. Les légumineuses arborées sont les plus importantes : le cas de *Faidherbia albida* est à ce titre emblématique.

● L'inventaire et l'évaluation de la ressource

Les produits de la forêt, les structures forestières et l'impact des actions anthropiques présentent une grande diversité : on doit donc adapter les méthodes d'évaluation à chaque cas. Pour la ressource ligneuse sur pied, l'évaluation s'appuie principalement sur des inventaires associant analyse cartographique et mesures sur le terrain. La comparaison des résultats d'inventaire menés à intervalles réguliers permet l'étude de la dynamique des ressources. S'intéresser également aux produits non ligneux (fruits, gousses, biomasse fourragères, etc.) permet de compléter les inventaires. Cela permet par ailleurs d'intégrer les données sur l'appréciation de la ressource par les populations locales et sur les modes d'exploitation et les règles de gestion de ces différentes ressources, pour les différents types d'acteurs (cf. chapitre 231) : par exemple stratégies développées par les éleveurs itinérants et les agriculteurs ou éleveurs sédentaires pour l'exploitation d'un produit comme la gomme arabique.

● L'aménagement

Le contexte socio-économique dans lequel la gestion des formations forestières s'inscrit a rapidement évolué durant les quinze dernières années et cette évolution se poursuit. Le contexte climatique semble changer aussi. La forêt est de plus en plus considérée comme un pourvoyeur de ressources multiples (l'arbre et ses produits, le parcours, le sol utilisable pour l'agriculture, le gibier, le paysage, etc.) à l'origine de plusieurs filières économiques.

L'analyse des modes actuels de gestion des ressources, leur efficacité et leurs limites, l'identification des points-clé par lesquels de nouvelles régulations seraient nécessaires et enfin les opérations d'inventaire des ressources et les études de la dynamique forestière permettent de négocier et d'élaborer avec les acteurs concernés des règles de gestion et des systèmes de contrôle visant à préserver sur le long terme l'exploitation du patrimoine naturel.

● **Les parcours**

● **L'usage pastoral**

Pasteurs et troupeaux se déplacent dans les milieux naturels à la recherche de pâturages et de points d'eau. Les herbivores exploitent essentiellement la production végétale annuelle, produite par des plantes herbacées (feuilles) ou par des espèces ligneuses (feuilles et fruits). Le terme de pastoralisme désigne les systèmes d'élevage extensif associés à l'usage des pâturages naturels sur de vastes surfaces. Cela recouvre des formes diverses d'élevage, depuis les formes nomades jusqu'aux systèmes avec grande ou petite transhumance. Les formes d'élevage semi-sédentaire et sédentaire qui exploitent largement les espaces naturels communautaires relèvent de l'agropastoralisme. Une partie de l'affouragement provient alors de l'agriculture. Certaines de ces formes d'exploitation sont très anciennes et étroitement associées à des modes de vie particuliers. Elles s'adaptent en permanence à l'évolution du contexte. Elles ont ainsi la capacité de perdurer, en particulier dans les milieux les plus ingrats où d'autres formes d'utilisation du milieu ne sont pas envisageables. Le pastoralisme est reconnu pour bien valoriser les maigres ressources offertes, et cela de façon particulièrement efficace, tant du point de vue technique qu'économique.

● **Les conditions de durabilité des parcours**

Les parcours ont des caractéristiques communes :

- > la saisonnalité de la production végétale, due aux conditions climatiques (aridité, forts écarts de température) et à la nature des sols (faible fertilité, humidité) ;
- > la brièveté de la période où la valeur alimentaire de la végétation est élevée ;
- > la diversité des végétations et des espèces végétales, présentant pour les animaux des avantages complémentaires.

Pour être viable malgré les contraintes environnementales, le pastoralisme doit bénéficier de certains avantages ou respecter certaines conditions :

- > un espace disponible suffisant ;
- > l'abondance d'espèces fourragères dans la flore ;
- > la mobilité des troupeaux, permettant une grande souplesse de comportements pour pouvoir faire face aux irrégularités climatiques saisonnières ou exceptionnelles ;
- > l'usage de races animales adaptées aux contraintes climatiques et alimentaires.

● **La gestion des parcours**

Les systèmes d'utilisation communautaire des ressources sur parcours sont organisés collectivement et se révèlent complexes car ils résultent à la fois de règles, de jeux de pouvoir, de droits historiques, de nécessités techniques et sont soumis à des rapports sociaux et des liens de parenté. Ils opposent des stratégies d'appropriation et de partage. Le statut des ressources pastorales diffère selon qu'il s'agit du fourrage, de l'espace pâturé, des arbres, des terres cultivées et de l'eau. L'herbe est rarement l'objet d'appropriation. Mais l'accès au point d'eau, clef d'utilisation des pâturages environnants, peut être soumis à des règles contraignantes et contrôlé par des ayant droits.

Les droits sur les ressources peuvent être éphémères (le temps de la consommation), réguliers (cycle saisonnier), ou circonstanciés (lors de situations d'urgence exceptionnelles par exemple). Les ressources pastorales sont indissociables de l'espace, lui-même structuré par les points d'eau et les axes de déplacement. Or cet espace s'avère de plus en plus limité par la colonisation agricole.

Le discours sur la gestion des parcours appartient à l'administration plus qu'aux pasteurs. Ces derniers ont à gérer leur système de production face aux contraintes naturelles et aux risques. Ils sont soumis en particulier au jeu des équilibres naturels et comptent sur la capacité du milieu à supporter les contraintes et à s'adapter aux pressions diverses.

Au niveau d'une région ou d'une zone pastorale, la gestion des parcours s'appuie sur quelques principes simples :

- > maintenir la mobilité des troupeaux, en favorisant ou en protégeant les voies et les moyens de déplacement, en disposant des points d'eau le long des axes de transhumance, en adaptant les dispositifs réglementaires ;
- > protéger l'accès des troupeaux à des ressources clés comme les pâturages de saison sèche et les cures salées ;
- > supprimer des mesures qui maintiennent artificiellement le bétail en surnombre sur les parcours, comme les subventions aux céréales transportées sur les parcours ;
- > aménager des infrastructures permettant une bonne répartition des troupeaux dans l'espace pastoral, comme certains programmes d'hydraulique pastorale conçus dans un plan d'aménagement ;
- > suivre à long terme l'état des ressources.

Certaines conditions préalables doivent être respectées, comme les règlements facilitant les mouvements transfrontaliers de bétail.

● **La faune**

● **L'exploitation de la faune et sa protection**

L'utilisation de la ressource faunique se fait sous différentes formes, associées à plusieurs grands types d'activités :

- > la chasse tout d'abord, pratiquée sous forme traditionnelle, commerciale ou sportive (tourisme cynégétique) ;
- > l'élevage et le commerce de faune, avec la vente d'animaux vivants, de produits et sous produits animaux ;
- > l'écotourisme enfin, qui développe toutes les activités liées au tourisme de vision.

Dans la pratique, les formes d'exploitation vont, selon les lieux et les espèces concernées, du prélèvement dans la nature (*cropping*) à l'abattage sélectif d'animaux en surnombre (*culling*), à l'élevage en semi-liberté (*ranching*), puis à l'élevage intensif d'une seule espèce (*farming*) et enfin à l'élevage multi-espèces qui combine élevage de faune et de bétail (cf. chapitre 65).

Protéger ou exploiter la faune ? Ces deux objectifs sont souvent présentés en opposition. Certaines personnes préconisent une intervention humaine minimale. D'autres encouragent l'usage des ressources naturelles. Suite à la prise de conscience au niveau

international des menaces qui pèsent sur la diversité biologique mondiale, concilier la conservation des richesses biologiques avec le développement des populations locales est l'un des enjeux majeurs. La situation économique de bien des pays en développement exige une exploitation rentable de ce patrimoine naturel. L'enjeu actuel est de conjuguer une rentabilité économique à court terme et une exploitation durable des ressources.

La reconnaissance récente de la valeur économique de la faune sauvage est un élément de premier ordre dans l'élaboration d'une stratégie de développement durable. De nombreux projets de « conservation et de développement intégrés » proposent désormais des modes d'exploitation durables de la faune générant des ressources économiques.

● Une gestion durable

Les acteurs des filières de la faune sauvage sont :

- > les chasseurs locaux et les ruraux en début de chaîne ;
- > les organisations locales : les aires protégées et parcs nationaux ou régionaux, les entreprises touristiques, les sociétés ou domaines de chasse ;
- > les institutions : administrations, organisations scientifiques, ONG environnementales, institutions internationales comme le CITES, etc.
- > les intermédiaires commerciaux : collecteurs, exportateurs, importateurs, agences de voyage, etc.
- > les commerçants d'animaux vivants, de viande de chasse, de produits accessoires et les consommateurs : touristes, chasseurs sportifs, ménages, etc. en fin de chaîne.

Ressource d'accès libre, la faune sauvage est menacée par la surexploitation dès que la pression et les prélèvements s'accroissent. Sa gestion durable doit impliquer et responsabiliser les différents acteurs de son exploitation. Dans les pays en développement, cela passe par l'appropriation de cette ressource par les populations locales, longtemps écartées du cadre décisionnel. Les règles de gestion, spécifiques à chaque situation, doivent être négociées entre les divers acteurs. Plusieurs expériences de décentralisation ont été tentées.

L'exemple du programme CAMPFIRE

Au Zimbabwe, le programme CAMPFIRE (*Communal Area Management Programme for Indigenous Resources*) donne aux communautés locales un pouvoir de décision sur la gestion de leurs ressources naturelles ainsi que l'opportunité de tirer des bénéfices de leur exploitation. Afin d'associer efficacement les communautés rurales aux modes de gestion, des outils participatifs de suivi de l'état des ressources, qui impliquent la participation d'agents locaux spécialement formés, ont été développés.

● Les complémentarités et concurrences entre les modes d'utilisation

Dans la zone intertropicale, une certaine complémentarité d'utilisation des végétations naturelles s'observe selon les zones éco-climatiques : les activités forestières sont importantes en climat humide et les activités d'élevage prennent le pas en zones

sèches. Souvent, les deux types d'exploitation se côtoient ou s'imbriquent à des degrés divers dans les mêmes régions, ce qui est parfois à l'origine de concurrence pour l'espace et de conflits pour l'utilisation des ressources. La gestion sylvo-pastorale d'espaces boisés tente de concilier les intérêts des forestiers et des pasteurs, parfois en opposition mais partiellement aussi à bénéfices réciproques, en établissant des règles d'utilisation négociées.

L'accroissement de la population rurale augmente la pression sur les ressources naturelles. Des concurrences se manifestent et augmentent les occasions de litiges profonds, voire de conflits. Les situations les plus fréquentes opposent des éleveurs et des agriculteurs, mais il faut aussi mentionner les conflits entre forestiers et éleveurs, entre forestiers et agriculteurs, entre gestionnaires de parcs et de réserves et éleveurs.

Globalement, les tendances actuelles d'évolution des superficies sont les suivantes : les terres consacrées à l'agriculture augmentent, les surfaces forestières diminuent, les surfaces pastorales diminuent. Dans le même temps, les effectifs en bétail augmentent.

DES PRINCIPES DE GESTION DURABLE

● *Des principes généraux*

Les forêts et les espaces pastoraux doivent être gérés de façon viable à long terme, tout comme les sols, les eaux continentales, les milieux aquatiques, les ressources côtières et les autres ressources renouvelables.

Une définition des ressources renouvelables

Les ressources renouvelables sont, parmi les ressources naturelles, celles qui contiennent leur propre mécanisme de renouvellement ou de régénération. L'homme peut les utiliser indéfiniment s'il ne dégrade pas les processus naturels de reconstitution. Cela implique la nécessité d'une exploitation qui ménage ces processus et d'une gestion qui assure le renouvellement naturel des ressources. L'irréversibilité d'une dégradation destructrice doit être évitée. On peut comparer les ressources renouvelables à un capital qui fructifie. Personne ne peut reconstituer ce capital s'il est détruit : le bon usage consiste à exploiter l'usufruit sans altérer le capital.

Gérer une ressource renouvelable, c'est définir et mettre en œuvre des règles fixant et attribuant (cf. chapitre 231) :

- > des droits d'accès à la ressource ;
- > des règles de gestion et leurs modalités d'application ;
- > des droits et des techniques d'exploitation et de valorisation ;
- > des droits d'exclusion ;
- > des droits d'aliénation ou de destruction de la ressource, le cas échéant.

● *Les feux : outils de gestion et d'aménagement*

Le feu est communément présenté comme la cause principale de la déforestation et de la disparition des forêts tropicales. La réalité est en fait plus complexe comme

l'atteste l'exemple de Madagascar : le feu n'est pas une cause de déforestation, il n'est au mieux qu'un outil à cet effet.

Gérer les feux de végétation. L'exemple de Madagascar

En 1994, Madagascar a lancé une réflexion pour élaborer une nouvelle politique de gestion des feux de végétation appelée à remplacer la politique d'interdiction et de répression des feux dont l'inefficacité n'était plus à démontrer. En voici les principales conclusions.

L'expression de pratiques sociales locales diversifiées

L'étude a permis d'établir une typologie des feux : feux de culture itinérante sur brûlis (les *tavy*), feux de défrichement définitif, feux d'écobuage, feux pastoraux (pour régénérer des pâturages ou au contraire pour restreindre l'accès de groupes pastoraux concurrents), feux pour faciliter l'écoulement de l'eau et la mise en eau des rizières, feux pour déclencher l'érosion, feux pour ralentir l'érosion, feux défensifs (pour voir venir les *dahalo*, voleurs de bétail), feux des *dahalo* pour effacer les traces de leur passage, feux miniers pour faire apparaître les lignes de cristallisation, feux de reforestation (pour favoriser *Eucalyptus robusta* au détriment de *Philippia*), feux de dégradation forestière (pour obliger le propriétaire d'une parcelle d'eucalyptus à vendre sa coupe), feux de protestation politique et de désespérance sociale, etc. Dans chaque cas, le feu est mis en œuvre selon une pratique locale codifiée par les règles sociales locales. C'est donc bien un problème à traiter d'abord à cette échelle spatiale.

Un outil polyvalent de gestion et d'aménagement

C'est un moyen parmi d'autres, utilisé dans des contextes variables par les ruraux pour gérer leur espace de vie et leur milieu naturel. Il est avant tout un outil agricole particulièrement économique dans les mains des paysans, spécialement celles des paysans pauvres. C'est un outil de défrichement, de mise en culture, parfois de reboisement. Il est toujours un outil de transformation et de construction des paysages.

La pluralité des feux, image de la diversité locale

Le brûlage est une pratique sociale à la fois locale et diversifiée : selon les lieux, les milieux, les acteurs et les moments, les effets des feux peuvent être différents, voire opposés. Par ailleurs, les évolutions sociales et économiques variées en cours dans les milieux ruraux conduisent à transformer la pratique des feux et à modifier leurs effets au fil des ans. Les problèmes de gestion des feux ne peuvent avoir que des solutions locales.

Gérer les ressources ou gérer les feux ?

Le groupe de travail malgache sur la préparation de la politique de gestion des feux de végétation a conclu que le problème prioritaire était de mettre en place une gestion locale contractuelle des ressources renouvelables par les communautés rurales. Il a proposé que des règles locales de gestion des feux soient mises en place dans le cadre de cette gestion locale contractuelle des ressources.

● **Rénover les modes de gestion locale**

La persistance des processus de dégradation des ressources forestières et pastorales incite à remettre en question les politiques qui ont été menées depuis plusieurs décennies. Ces politiques, évidemment différentes selon les pays considérés, se sont toutes très largement efforcées de contenir, de restreindre, voire de supprimer la coutume comme cadre de gestion des ressources. Cette stratégie s'est appuyée sur des politiques autoritaires fondées sur la toute puissance de l'administration, représentant l'État, et l'exclusion des communautés rurales de la gestion des ressources renouvelables.

● Gestion autoritaire et gestion contractuelle

Le bilan des politiques autoritaires et exclusives de gestion des ressources renouvelables se résume généralement à un divorce entre les populations utilisatrices et l'administration, et à l'opposition du légal et du légitime : ce que les populations considèrent comme légitime (logiques paysannes, règles et pratiques locales) n'est pas légal. Ce que la loi et la réglementation autorisent ne leur apparaît pas légitime. Il en résulte un affaiblissement inégal des instances, des pouvoirs locaux et des règles coutumières et une « flambée » des comportements individualistes traduisant une déstabilisation des systèmes sociaux locaux.

Dans un contexte de faiblesse chronique de l'administration, aggravé par les politiques d'ajustement structurel et de désengagement de l'État, cette contradiction favorise la course à l'exploitation individuelle à court terme des ressources, selon la logique suivante : *« si je n'exploite pas dès aujourd'hui, un autre viendra le faire demain avant moi »*. La gestion autoritaire et exclusive de l'administration génère donc l'accès libre, la course aux ressources et l'amplification exponentielle des dégradations.

Qu'il s'agisse de forêts ou de pâturages, la situation la plus générale est celle d'une complexité combinant une pluralité d'acteurs, une diversité des usages et une multiplicité des droits sur l'accès et l'utilisation des différentes ressources. La grille des maîtrises foncières permet d'analyser cette diversité des droits, des usages et des règles d'accès et d'utilisation des ressources.

Tableau 1. Matrice des maîtrises foncières adaptés à la situation malgache

Modes d'appropriation	Maîtrise indifférencié (chose) droit d'accès	Maîtrise prioritaire (avoir) droit d'accès et d'extraction	Maîtrise spécialisée (possession) droit d'accès, d'extraction et de gestion	Maîtrise exclusive (propriété fonctionnelle) droit d'accès, d'extraction, de gestion et d'exclusion	Maîtrise exclusive et absolue (bien) droit « d'user et de disposer », donc d'aliéner librement
Modes de co-gestion					
PUBLIC Commun à tous		Cueillette des goyaves		Domaine public de l'Etat, forêts classées, aires protégées	Domaine privé de l'Etat
EXTERNE Commun à des groupes		Espaces pastoraux		Zone forestière servant de réserve foncière	
INTERNE / EXTERNE Commun à deux groupes	Baiboho (terrain inondable) utilisé par les pasteurs et les agriculteurs				
INTERNE Commun à un groupe	Tombeau familial	Cueillette à but commercial, pêche des écrevisses	Réseau de pistes de chasse	Kijana (pâturage coutumier lignager)	
PRIVÉ Propre à une personne			Permis d'exploitation forestière	Arbre forestier porteur d'une ruche sauvage, propriété immatriculée en zone rurale	Propriété immatriculée en zone urbaine

Source : à partir de Etienne LE ROY, *Tableau des maîtrises foncières*, in Le Roy, E., KARSENTY, A., BERTRAND, A. ; 1996 ; « La sécurisation foncière en Afrique », Karthala, Paris

Comment gérer, sur un même espace, un grand nombre d'acteurs, d'usages et d'intérêts souvent contradictoires et incompatibles, relevant de représentations fondamentalement différentes de l'espace ? La prise en compte de la pluralité des acteurs et de leurs préoccupations, toutes également légitimes, amène à mettre au premier plan des préoccupations le problème des processus de décision, tant en matière d'aménagement forestier que de gestion pastorale. La gestion, pour être viable à long terme, doit concilier des objectifs divergents. Cela n'est envisageable qu'au terme d'une véritable négociation, bien différente d'une quelconque participation.

Pour que cette négociation aboutisse à un contrat durable, il importe de faire un détour préalable par la définition concertée d'objectifs communs de très long terme. Ceux-ci permettent de construire une vision commune du futur par delà les antagonismes. Cette négociation est dite patrimoniale. Un contrat permet alors de fixer les nouvelles règles de la gestion locale des ressources.

DES POLITIQUES ET DES INSTRUMENTS DE GESTION

● *Les filières forestières et pastorales*

Un certain nombre des filières économiques du secteur forestier comme du secteur pastoral ont une importance économique réelle dans la plupart des pays tropicaux :

- > *les filières d'exportation du bois d'œuvre* en grumes ou en produits transformés dans les pays de la zone tropicale humide assurent une partie importante des ressources fiscales des États du bassin du Congo par exemple ;
- > *les filières bois énergie* (bois de feu et charbon de bois), relevant souvent très largement du secteur informel, représentent dans la majorité des pays en développement des chiffres d'affaires considérables et des revenus pour une part conséquente de la population ;
- > *les filières nationales ou régionales bois d'œuvre* sont importantes et se développent très rapidement en liaison avec l'urbanisation et avec l'apparition de très grandes agglomérations urbaines ;
- > *les filières viande bovine* assurent une part non négligeable des exportations de certains pays de la zone soudano-sahélienne vers les pays du golfe de Guinée ;
- > *les filières périurbaines d'approvisionnement en lait* se développent rapidement avec l'urbanisation et les modifications des habitudes de consommation des populations urbaines.

La gestion économique de ces filières par l'État ne se pratique plus directement par un encadrement étroit et des interventions directes ou à travers des institutions du type caisse de péréquation ou marketing board. En économie de marché, le rôle de l'État est limité à celui d'un arbitre. Il fixe, à travers divers dispositifs, les règles du jeu des acteurs économiques. Cette gestion publique indirecte constitue la meilleure manière de mettre en place une gestion globale des ressources forestières et pastorales et de créer les conditions d'une gestion locale de ces ressources viable à long terme. Si les règles sont fixées de façon à ce que l'ensemble des acteurs économiques « jouent le jeu », bien sûr.

● **Les politiques forestières, pastorales et environnementales**

● **Les codes forestier et foncier**

La mise en place d'une nouvelle politique de gestion des ressources forestières ne peut être achevée par la promulgation d'un code forestier, même si celui-ci est élaboré dans un cadre de concertation décentralisée impliquant toutes les catégories d'acteurs concernés. Pour assurer une gestion viable à long terme des forêts, il faut aussi mettre en place des instances locales capables d'assurer dans un cadre parfaitement défini la gestion quotidienne continue de cette ressource et sa valorisation à travers divers usages.

Il en est de même pour la gestion foncière. La mise en place d'un code foncier ou de nouvelles règles foncières ne peut être qu'une étape dans la définition d'un système de gestion foncière viable à long terme. Le problème n'est pas seulement d'attribuer la terre, mais d'enregistrer sur la durée les mutations foncières et de prévenir et résoudre les inévitables conflits fonciers. À cet effet, des instances locales de gestion foncière semblent plus souples, plus légères et mieux adaptées qu'un système administratif qui devrait se limiter à assurer la gestion globale et à exercer une fonction de recours en cas de conflit foncier durable.

● **Code pastoral ou code rural ?**

Les textes de loi concernant le pastoralisme diffèrent notablement d'un pays à l'autre. Mais peu de pays ont élaboré un code pastoral en tant que tel. Les dispositions concernant la législation foncière sont même souvent défavorables à l'élevage pastoral et à la gestion au niveau local des espaces naturels.

Dans les pays en développement ayant un secteur pastoral important, des systèmes traditionnels de contrôle de la terre existent, mettant en jeu des rapports de force et des accords entre groupes sociaux. Ils sont en général assez inégalitaires. L'une des préoccupations majeures des pasteurs à l'heure actuelle est la garantie de pérennité de l'espace pastoral, notamment face à l'extension des surfaces agricoles. Pour y répondre, plusieurs dispositions doivent se conjuguer :

- > *la sécurisation du statut foncier des espaces communaux* accessibles aux pasteurs et à leurs troupeaux. Les dispositions juridiques à renforcer peuvent éventuellement s'appuyer sur un zonage ;
- > *la protection de la mobilité* grâce à des dispositions réglementaires appropriées et à la mise en place ou l'entretien d'infrastructures comme les couloirs de transhumance ;
- > *l'appui à l'organisation des éleveurs et des professionnels de l'élevage*, assorti de la possibilité de mobiliser des moyens. Les organisations pastorales représentent les pasteurs au cours de l'élaboration de textes législatifs ; elles exercent un lobbying auprès des élus, elles assurent la communication entre pasteurs et autres acteurs économiques ;
- > *la création de cadres de concertation* à tous les niveaux, mais notamment à celui des communautés rurales : les dispositions réglementaires doivent être négociées.

Il importe que les acteurs du pastoralisme soient associés, à travers leurs représentants, aux révisions du cadre législatif concernant le foncier pastoral. Ce cadre doit rester suffisamment large au niveau national pour laisser aux instances décentralisées (en particulier les communes) la possibilité de prendre des décisions négociées et adaptées

à chaque contexte. On doit distinguer le cadre législatif au niveau national et les applications réglementaires au niveau local, établies sur des bases négociées avec les acteurs impliqués.

● **Gérer les ressources : les échelles d'action**

La gestion des ressources prend en compte différents niveaux de sources de droits et d'obligations pour les acteurs. Jusqu'à une période récente, les sources du droit pour la gestion des ressources se limitaient au niveau national et au niveau local. Depuis quelques années, des évolutions importantes ont modifié ce cadre juridique. Des conventions internationales ont inscrit des obligations multiples pour les acteurs et ont restreint parfois très fortement les possibilités d'utilisation ou d'exploitation de diverses ressources : ainsi en est-il par exemple de toutes les espèces végétales ou animales inscrites sur les listes des annexes à la convention CITES sur le commerce des espèces protégées. Les conventions issues ou inspirées de la Conférence de Rio (Convention sur la diversité biologique, Convention cadre sur les changements climatiques, Convention sur la lutte contre la désertification) traitent de problèmes globaux de nature complexe et sont inscrites dans un cadre juridique souple. Elles représentent cependant un cadre juridique nouveau qui s'impose à tous les pays signataires.

Trois préoccupations majeures ont guidé l'élaboration de ces conventions internationales :

- > l'amélioration des conditions de vie et la satisfaction des besoins élémentaires des populations locales ;
- > la participation au développement de l'économie des Etats ;
- > la préservation des grands équilibres naturels de la planète avec, en particulier, la déclinaison des grandes conventions internationales avec passage du niveau planétaire aux niveaux du terroir, de l'unité pastorale ou de la communauté rurale.

Ces enjeux se concrétisent par des objectifs applicables à toute politique forestière, pastorale et environnementale globale que l'on peut synthétiser en :

- > lutte contre la pauvreté par la dynamisation et la pérennisation du développement économique des pays et des communautés rurales locales,
- > protection des ressources naturelles et des fonctions de services des espaces forestiers et pastoraux, au bénéfice de la communauté universelle.

● **Gestion des ressources et décentralisation**

De nombreux pays se sont progressivement ouverts à la démocratie politique et ont mis en place des politiques de décentralisation et de développement régional. L'exploitation des ressources renouvelables revêt une grande importance pour les nouvelles instances créées par la décentralisation. En effet, elle constitue généralement une source facile de revenus pour alimenter le budget des collectivités à travers une fiscalité locale. Le risque existe de voir les instances décentralisées, sous la pression de nécessités budgétaires à court terme, pousser à une certaine surexploitation des ressources renouvelables. Des garde-fou peuvent toutefois être mis en place par les Etats pour assurer une gestion locale à long terme des ressources.

● Gestion économique des filières et gestion locale des ressources

Pour que la gestion locale des ressources soit viable à long terme, deux conditions doivent être réunies :

- > les limites des ressources protégées ne seront respectées que si les systèmes agraires locaux ont la faculté de s'adapter à l'arrêt des défrichements et d'évoluer vers une intensification ;
- > les modes de gestion non durables handicapent ou menacent les modes de gestion viables, car ils sont généralement plus rentables à court terme. Des mesures appropriées doivent donc soit empêcher leur pratique, soit compenser les surcoûts de la gestion viable en taxant les modes de gestion non durables à un niveau tel qu'ils ne soient plus compétitifs.

C'est une des fonctions importante de l'Etat que de mettre en place un cadre réglementaire, institutionnel et fiscal approprié, assurant une meilleure compétitivité des modes locaux de gestion viable des ressources. En économie de marché, il convient pour mettre en place ce cadre global de privilégier les incitations économiques par le biais d'instruments divers, réglementaires et fiscaux, souples et différentiels.

● La gestion locale contractuelle

Depuis une dizaine d'années, quelques expériences de transfert de la gestion des ressources aux communautés locales ont été engagées et apportent aujourd'hui des résultats concluants.

Les marchés ruraux du bois énergie au Niger et au Mali

Depuis 1989 au Niger et depuis 1996 au Mali, l'Etat a défini une nouvelle politique énergétique et une nouvelle politique forestière dans un cadre cohérent de stratégie. L'objectif de cette stratégie pour l'énergie domestique est d'assurer de façon viable à long terme l'approvisionnement des consommateurs urbains en énergie domestique (et principalement en bois énergie, bois de feu ou charbon de bois), le développement économique et la modernisation des filières économiques du bois énergie, et la gestion des ressources forestières produisant le bois énergie. À cet effet, au Niger, comme au Mali, un nouveau cadre réglementaire et fiscal a été mis en place basé sur une fiscalité différentielle selon les modes de gestion des ressources forestières. Des marchés ruraux du bois énergie ont été institués, grâce auxquels l'Etat transfère aux communautés villageoises la gestion des ressources forestières de leur terroir et l'exclusivité du bénéfice de son exploitation. Depuis dix ans, plusieurs centaines de marchés ruraux ont ainsi été mis en place sur la base du volontariat des populations rurales. La création du marché rural concrétise l'aboutissement d'un processus contractuel définissant les règles de la nouvelle gestion forestière locale : plan d'aménagement forestier villageois et quota annuel d'exploitation.

La GELOSE à Madagascar

À Madagascar, une loi a lancé officiellement en 1996 une nouvelle politique à l'échelle du pays, qui vise à assurer une gestion viable à long terme des ressources renouvelables par les communautés rurales en liaison avec les communes mises en place par la décentralisation.

La gestion locale sécurisée des ressources renouvelables et du foncier (GELOSE) repose sur l'instauration de contrats de transfert de gestion des ressources aux communautés, simultanément à la mise en place d'une sécurisation foncière relative des occupations du terroir. Le passage d'une approche « participative » du développement à une méthode « contractuelle », pluraliste et subsidiaire, représente une mutation fondamentale, facilitée par l'intervention de « médiateurs environnementaux ». Celle-ci ne se traduira cependant que progressivement dans les comportements et les mentalités.

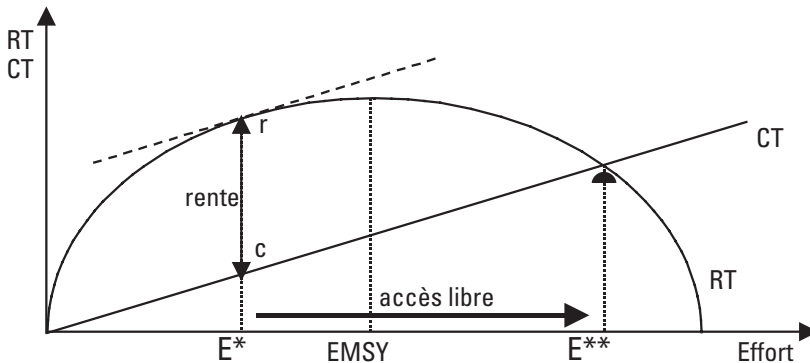
Un nombre encore limité (quelques dizaines) de contrats GELOSE a été jusqu'à présent conclu, mais la gestion locale des ressources répond manifestement (comme au Mali et au Niger) à une attente des populations rurales.

● La gestion économique des filières

La gestion viable des ressources n'est pas une fin en soi ; elle doit résulter d'une gestion économique performante des filières. Cette gestion vise donc à assurer simultanément une contribution accrue des ressources renouvelables au développement économique et à la lutte contre la pauvreté et leur gestion viable à long terme, au niveau global et au niveau local.

● Les outils et instruments de la gestion durable des filières

La mise en place des outils ou instruments de gestion économique des filières vise à supprimer la possibilité d'une surexploitation économique ou biologique des ressources.



Surexploitation économique : $E^{**} > E^*$

Surexploitation biologique : $E^{**} > EMS_Y$

Il faut ramener E en dessous de EMS_Y pour assurer la viabilité à long terme de la ressource.

► Figure 1 Modèle bioéconomique : accès libre et surexploitation

Les instruments utilisables peuvent être institutionnels, réglementaires, économiques ou fiscaux. Ils visent à mettre en place un cadre cohérent d'incitations combinées, positives ou négatives, motivant économiquement les acteurs des filières concernées à adopter des pratiques compatibles avec une gestion viable à long terme des ressources considérées.

Les principaux instruments disponibles, à combiner de façon adaptée dans chaque cas, sont :

- > le quota, qui peut être global ou attribué individuellement à divers types ou groupes d'acteurs. Les quotas individuels sont généralement transférables et vendus sur un marché ;
- > la licence (ou autorisation administrative à exercer une activité), dont l'institution constitue une barrière limitant l'arrivée de nouveaux opérateurs ; elle protège les opérateurs en place en diminuant la concurrence ;
- > les règles administratives, qui établissent des contraintes d'exploitation (période de collecte autorisée, zones autorisées ou interdites, techniques autorisées ou prohibées, etc.) ;
- > les taxes ou subventions, qui peuvent être fixes et globales ou différentielles. Les conditions de leur perception, leur assiette, leur taux, leur niveau d'application, etc. influent fortement sur leurs effets sur la gestion des ressources, comme les dispositions d'affectation, de répartition et d'utilisation des revenus qu'elles procurent.

Ces différents instruments sont généralement combinés. Un instrument (quota par exemple) peut produire des effets différents selon l'endroit de la filière où il est appliqué, en fonction des acteurs concernés. Des combinaisons d'outils différents peuvent entraîner des conséquences imprévues ou avoir des effets pervers. Le processus d'élaboration et de mise en place de ces instruments économiques de gestion doit minimiser ces risques.

● Concertation et cadre réglementaire

Pour minimiser ces risques, il est souvent indispensable d'inscrire l'élaboration des nouvelles règles instituant des instruments de gestion dans le cadre d'une concertation ou d'une négociation interprofessionnelle à l'échelle de la filière. C'est une fois que ce cadre global institutionnel, réglementaire et fiscal est en place que la gestion contractuelle locale peut être mise en pratique de manière souple.

Bibliographie

- BABIN D. et al., 2002, « Gérer à plusieurs les ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence », in CORNIER-SALEM M.Ch et al. eds, 2002, *Patrimonialiser la nature tropicale*, IRD éditions, pp 79-100.
- BERTRAND A., 1998, « L'exemple des marchés ruraux de bois-énergie au Niger », in LE ROY E., BERTRAND A., KARSENTY A., *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala.
- BOURGEOIS A. (éd.), 1999. *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*. Karthala, Paris, 491 p.
- BUTTOUD G., 1995, *La forêt et l'Etat en Afrique sèche et à Madagascar : changer les politiques forestières*, Paris, Karthala, 247 p.
- CHARDONNET P. (ed.), 1996. *Faune sauvage africaine : la ressource oubliée*. IGF/ CIRAD-EMVT, tome 1 : 1416 p., tome 2: 288 p.
- DAGET P., GODRON M., 1995. *Pastoralisme : troupeaux, espaces, sociétés*. Hatier, AUPELF, UREF, 509 p.
- D'HERBÈS J.M., AMOUBOUTA J.M.K. PELTIER R., (eds.). *Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens*. John Libbey Eurotext, Paris
- FAO, 1999. *Agroforestry parkland in Sub-Saharan Africa*. FAO Conservation guide n° 34, 250 p.