NOTES ET DOCUMENTS

18

Quels principes de gestion pour les forêts tropicales ?

CIRAD

Quels principes de gestion pour les forêts tropicales ?

Commentaire du CIRAD-Forêt
sur la stratégie de la Banque mondiale
pour le secteur forestier
en Afrique subsaharienne

© CIRAD 1994 pour la partie de commentaire

ISSN 1160-1795
ISBN 2-87614-169-8

La collection Notes et documents a pour objet essentiel l'information des agents du CIRAD. Sa diffusion est limitée.

Sommaire

Avant-propos 5

Stratégie pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne (version résumée du document de la Banque mondiale) 7
Les enjeux fondamentaux 9
Conséquences stratégiques 10
Le rôle de la Banque mondiale : une nouvelle stratégie pour les prêts de la Banque en Afrique subsaharienne 12
Les prochaines étapes 15

Commentaire du CIRAD-Forêt sur le document de la Banque mondiale 17
Quels principes de régulation pour la forêt ? 20
La question des droits de propriété 20
L'analyse des causes et des facteurs de la déforestation 22
Exploitation ou conservation ? 23
Quelles modalités de gestion ? 24
Modifier les préférences des acteurs 25
La taxation, un instrument de gestion mésestimé 27
Les stratégies d'industrialisation fondées sur le secteur forestier 27
Quelle recherche forestière ? 28
La coordination des efforts entre donateurs 29
Conclusion 29

Bibiographie sommaire 31

Avant-propos

La Banque mondiale a diffusé au début de l'année 1994 un document intitulé *Stratégie pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne*[1]. La version française de ce document a été présentée à l'occasion d'un atelier de travail consacré à ce thème, à Abidjan, du 13 au 15 avril 1994. Cet atelier réunissait les responsables des administrations en charge des questions forestières de l'Afrique de l'Ouest, différents représentants d'organismes internationaux, de professionnels de l'industrie du bois, d'ONG.

Le CIRAD-Forêt a été invité à apporter une contribution au débat suscité par ce document de stratégie. Un groupe de réflexion a entrepris de discuter du contenu et des implications opérationnelles des analyses de la Banque, sans s'attacher aux détails mais en indiquant les enjeux stratégiques d'un débat qui doit se poursuivre. Ce groupe, constitué de Jean Estève, Régis Peltier, Alain Bertrand et Alain Karsenty, était coordonné par ce dernier. Jean-Claude Bergonzini, Jean-Louis Muron, Hélène Joly, Henri-Félix Maître et Philippe Vigneron ont également contribué aux débats.

Dans la présente publication, le résumé officiel du document de la Banque mondiale est suivi du commentaire du groupe de réflexion du CIRAD-Forêt.

1. Version révisée en vue de discussion, janvier 1994, département technique, région Afrique.

Stratégie pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne

Version résumée
du document de la Banque mondiale

Tandis que l'Afrique subsaharienne s'achemine vers l'économie de marché et le pluralisme politique, l'aménagement et l'utilisation rationnels de ses ressources naturelles, et notamment des forêts, des eaux et des sols, sont une nécessité impérative. A cette fin, les pays africains doivent arrêter le flot du déboisement anarchique et se préoccuper davantage de la bonne gestion de cette importante ressource naturelle renouvelable. Ce qu'il faut à l'Afrique, ce n'est pas simplement une meilleure politique forestière, mais des politiques qui soient bonnes pour la forêt.

Les enjeux fondamentaux

Les forêts et les arbres sont essentiels pour la sécurité économique et écologique de l'Afrique : ils apportent une contribution importante au développement économique, préservent les ressources biologiques et assurent la permanence des systèmes naturels. De nombreuses populations africaines, notamment parmi les plus pauvres, dépendent de cette ressource pour leur existence. Mais l'Afrique subsaharienne connaît à l'heure actuelle des rythmes de déboisement sans précédent, érodant une base de ressources qui couvre 24 % de la surface totale de la région, sapant la croissance économique, aggravant la pauvreté et contribuant à la dégradation de l'environnement. Pour tous les pays africains, il est capital de sauvegarder une ressource qui satisfait les besoins essentiels (combustible, fourrage, petits bois, fibres) de la plus grande partie de leurs populations et qui a une importante valeur écologique pour la protection des sols, la conservation des ressources biologiques, l'emmagasinage du carbone, la régularisation du climat et la stabilisation des bassins versants. L'ensemble de la communauté mondiale a un intérêt direct à partager la charge que cela impose à la région, en raison des bénéfices que procurent à l'échelle mondiale les forêts africaines.

Le taux de déboisement en Afrique subsaharienne reste en moyenne en dessous de 1 % par an, mais il est particulièrement élevé dans certaines régions, où l'on enregistre des taux parmi les plus élevés dans le monde. C'est particulièrement le cas de l'Afrique occidentale, où près des trois quarts de la forêt tropicale humide primitive ont déjà disparu, en même temps que la biodiversité qui s'y associe et les autres bénéfices sur le plan régional et mondial, tels que protection des bassins versants et emmagasinage du carbone. Une grande partie du déboisement actuel constitue une dilapidation des ressources, par exemple la destruction de forêts essentielles pour la protection des bassins versants et la conservation de la biodiversité ou le défrichement de terres impropres à la production agricole. La base de ressources est aussi menacée du fait de la dégradation des savanes boisées et des arbres champêtres. Ces problèmes sont souvent très localisés : il y a de nombreuses régions dans les pays africains qui connaissent d'ores et déjà un déficit de biomasse ligneuse, des contraintes sérieuses, ou atteignent un seuil critique.

Dans la région, il y a de forts liens entre croissance démographique rapide, dégradation de l'environnement et mauvais rendements agricoles, se traduisant par les processus complexes qui sont à l'origine du déboisement et de la dégradation des forêts. Sur le plan local, les agents directs de la dégradation et de la destruction des forêts sont l'expansion de l'agriculture, l'exploitation incontrôlée de bois de feu et de bois d'œuvre, le développement des infrastructures et le surpâturage. A l'origine de ces agents directs, on trouve une dynamique dont les forces motrices sont la croissance démographique et les migrations, la pauvreté, le commerce international, l'accessibilité, la technologie et les forces d'accélération ou de déclenchement : des failles des marchés, des politiques et des institutions. Une bonne illustration de la synergie entre ces forces est la pénétration de la forêt tropicale humide par des routes forestières, suivie par la coupe sélective de bois de prix sous-évalués pour l'exportation et les marchés intérieurs, et enfin par le déboisement dû à l'installation d'agriculteurs immigrants.

Les pays africains doivent trouver des solutions pour promouvoir l'exploitation rationnelle de leurs ressources forestières dans une large perspective de développement, en reconnaissant le rôle des forêts dans le développement économique, la conservation des ressources biologiques et la préservation des systèmes naturels. Dans ce contexte, il est urgent de prendre des mesures pour assurer la protection et la conservation des forêts tropicales humides. Les enjeux fondamentaux devant lesquels l'Afrique se trouve placée sont triples :

– prévention du gaspillage causé par le déboisement et la dégradation des forêts, grâce à la conservation et à l'utilisation rationnelle des ressources forestières existantes ;

– développement de la base de ressources, grâce au reboisement et à la régénération des forêts, dans un contexte plus large de mise en valeur des terres ;

– revitalisation de l'industrie du bois afin d'accroître son rendement et sa compétitivité.

Pour que la région puisse répondre à ces défis, un partenariat doit être établi avec la communauté mondiale. Celle-ci, en retour, devra fournir une assistance financière et technique vigoureuse aux pays africains pour leur permettre d'aménager plus efficacement leurs ressources forestières, notamment les forêts tropicales humides, qui contribuent largement à l'emmagasinage du carbone responsable de l'« effet de serre ».

Conséquences stratégiques

La dynamique esquissée ci-dessus transcende le secteur forestier, ce qui implique que les approches purement sectorielles de la mise en valeur et de la conservation des ressources forestières ne sont plus de mise. De même que le secteur forestier ne saurait être analysé isolément des autres secteurs de l'économie, la forêt ne peut être traitée à part des autres formes de mise en valeur des terres et des autres systèmes de ressources naturelles. En bref, il faut une approche intersectorielle, situant résolument la forêt dans un cadre d'aménagement des ressources naturelles : un nœud d'interactions entre forêt, agriculture, pauvreté, population et technologie. Une stratégie efficace de conservation et d'utilisation rationnelle des forêts africaines doit partir de la population africaine, étant donné qu'il n'y a pas dichotomie entre conservation et mise en valeur des forêts et son bien-être à long terme.

La réponse aux problèmes fondamentaux du secteur forestier en Afrique subsaharienne variera en fonction des conditions particulières de chaque pays africain. Dans certaines parties de la région, en Afrique centrale par exemple, on dispose de plus de temps pour

infléchir le processus du déboisement vers un système socialement plus acceptable. Mais, même ici, le principe de prudence impose de s'attacher en priorité à réfréner la destruction et la dégradation incontrôlées des forêts, et à promouvoir l'utilisation durable des ressources forestières. Pour l'Afrique subsaharienne, en règle générale, le cadre des institutions et des politiques existantes doit être réorganisé afin d'établir un juste équilibre entre objectifs de développement économique et de conservation. Les Etats africains devront aussi modifier leur perception de leur rôle dans le développement sectoriel, afin de mieux assumer leur fonction de gardiens des intérêts de la société.

Une bonne politique macroéconomique est essentielle pour un secteur forestier dynamique et efficace. Comme on l'a indiqué plus haut, les gouvernements africains devront, lorsqu'ils dresseront un programme d'action, considérer des questions importantes en dehors du secteur forestier. Etant donné que l'expansion des surfaces agricoles est l'agent prépondérant de déboisement en Afrique subsaharienne, une amélioration des rendements de l'agriculture s'impose comme une condition préalable essentielle pour la conservation et l'utilisation durable des ressources forestières dans la région. Une production et des rendements agricoles accrus, grâce à un apport judicieux de facteurs de production nécessaires, sont indispensables pour soulager la pression sur les forêts encore intactes. La forêt et l'agroforesterie peuvent aussi contribuer à améliorer la production agricole, grâce à la protection des bassins versants et à l'introduction d'essences ligneuses appropriées dans les systèmes agricoles. Les politiques concernant la planification de la mise en valeur des terres et l'aménagement des ressources naturelles sont distinctes, mais liées entre elles. Les pays d'Afrique tropicale doivent donner priorité à la révision de leurs politiques d'utilisation des terres. Avec une politique améliorée d'utilisation des terres et un zonage de la mise en valeur, les pays pourront affecter les terres forestières à différents usages — conservation des ressources biologiques, protection de la faune, stabilisation des bassins versants, production ligneuse, réserves de cueillette, réserves de terres pour l'agriculture, loisirs, etc. Les politiques en matière de population, d'énergie et d'industrie ont également une forte influence sur les résultats du secteur forestier.

Dans le secteur forestier lui-même, il y a de grandes possibilités d'amélioration. Le succès limité des politiques autoritaires du passé pour réfréner la destruction des forêts incite à se reposer davantage sur les forces de marché et une politique des prix dans la recherche d'une utilisation et d'une conservation plus efficaces de la base de ressources forestières. Cela suppose un nouveau rôle pour l'Etat : il doit procurer un environnement favorable pour des activités forestières économiquement efficaces et écologiquement judicieuses, assurer une meilleure fixation des prix pour refléter pleinement la rareté des ressources forestières, et taxer les utilisateurs des ressources en sorte d'internaliser les effets externes. En bref, les efforts du secteur public doivent se limiter aux activités qui ne pourront être assumées par les agriculteurs, les communautés locales et les entreprises privées de leur propre chef, à savoir la conservation de l'environnement, pour laquelle le marché est souvent défaillant, la recherche, la valorisation des ressources humaines et la coordination entre les donateurs ; le retrait progressif de l'Etat des activités de production libérera des ressources pour les affecter à ces objectifs. L'Etat devra d'autre part s'attacher à établir une alliance solide avec la population locale et le secteur privé en matière de gestion forestière.

Les mesures essentielles que les gouvernements doivent prendre dans le secteur forestier sont les suivantes :

❑ **Réforme de la politique et de la législation forestières.** Dans de nombreux pays africains, les politiques en place encouragent le déboisement en sous-évaluant les ressources

forestières et en fixant des prix trop bas pour les produits forestiers. Pour changer cette situation, il est essentiel d'assurer un meilleur fonctionnement des marchés des produits forestiers et de prendre en compte les bénéfices non marchands dans les décisions concernant l'utilisation des forêts. Les défaillances des marchés et des politiques doivent être corrigées, grâce à un processus de dialogue avec les divers intéressés.

❑ **Développement des capacités.** Le renforcement des institutions forestières doit être un élément d'un processus de réforme systématique de l'administration, en mettant l'accent sur les responsabilités, l'autorité de la loi, la gestion financière et les procédures budgétaires, la transparence. Les mandats des services forestiers étatiques devront être réorientés en conférant des droits et des responsabilités en matière d'activités forestières aux agriculteurs, aux communautés locales et au secteur privé, en fonction des circonstances.

❑ **Participation des agriculteurs et des communautés locales aux activités forestières, grâce à des changements dans la politique et la législation (par exemple, régime foncier).** Une formation en matière de planification participative permettra d'autre part aux services forestiers d'établir un partenariat avec les communautés locales et les ONG pour la gestion des forêts et le reboisement.

❑ **Promotion de la participation du secteur privé en matière de forêt et d'industrie forestière.** L'Etat devra se désengager des activités directes de production au profit d'un rôle de stimulation, grâce à une politique et une législation propices et à des services d'information encourageant les investissements privés dans le secteur forestier ainsi qu'une industrie du bois plus efficace.

❑ **Amélioration des connaissances et des techniques forestières.** Les Etats devront conduire des inventaires forestiers nationaux qui serviront de cadre de départ pour la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités forestières. Les leçons tirées des activités pilotes de terrain devront être plus largement diffusées et la recherche forestière devra être mieux orientée et plus efficace, grâce à une coopération plus étroite entre chercheurs et utilisateurs potentiels de leurs résultats.

Le rôle de la Banque mondiale : une nouvelle stratégie pour les prêts de la Banque en Afrique subsaharienne

Les prêts de la Banque dans le secteur forestier en Afrique subsaharienne ont débuté à l'année budgétaire 1969. Depuis lors, ils ont considérablement évolué, de la prépondérance donnée initialement à la foresterie industrielle vers la foresterie sociale et l'agroforesterie, et plus récemment vers des opérations appuyant des programmes nationaux à objectifs multiples, et accordent une importance plus grande à la conservation des ressources forestières. Les projets anciens, toutefois, ont systématiquement omis de s'attaquer aux lacunes des politiques et des institutions qui entravaient toutes les améliorations dans le secteur forestier et ont également négligé la participation locale au processus de développement. L'expérience de ces projets souligne d'autre part l'importance d'une approche globale du secteur forestier, incluant les autres formes de mise en valeur et d'activités économiques, ainsi que les politiques en vigueur et le cadre institutionnel. Une nouvelle génération de projets a récemment vu le jour et tente de s'attaquer plus explicitement à certains de ces problèmes intersectoriels. Bien qu'il soit encore trop tôt pour juger de la réussite de ce nouveau style de projets, nombre d'entre eux s'avèrent avoir en commun certaines faiblesses conceptuelles (par exemple, en ce qui concerne le processus de gestation des réformes de politique et d'institutions et les mécanismes propres à susciter la participation de la population).

Quel rôle la Banque devra-t-elle jouer dans le développement futur du secteur forestier en Afrique subsaharienne ? En s'appuyant sur la politique de la Banque mondiale pour le secteur forestier de 1991, sur l'étude de fond *Saving Africa's rainforests* (Ismail Serageldin, 1993) et sur la discussion qui précède, on a défini les principes suivants pour guider les prêts de la Banque au secteur forestier :

PRINCIPES DIRECTEURS POUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES RESSOURCES FORESTIÈRES

❑ Les forêts et les arbres doivent être traités comme des biens économiques, sociaux et écologiques. L'utilisation des forêts doit être fondée sur des mécanismes de marché et de formation des prix.

❑ Une approche intégrée, plus écologique, reconnaissant les relations réciproques entre forêt et mise en valeur des terres, doit être adoptée pour l'aménagement rationnel des ressources forestières.

❑ La gestion des ressources forestières requiert des actions sur le plan local et national, ainsi qu'une coopération internationale.

❑ La gestion des forêts doit être décentralisée selon le principe de « responsabilité partagée », en associant la population locale, le secteur privé et l'Etat aux échelons appropriés.

❑ L'aménagement des forêts tropicales humides encore intactes doit respecter le « principe de prudence »; la charge de la preuve incombe aux pays, qui devront démontrer que leur utilisation des forêts tropicales humides est écologiquement, économiquement et socialement judicieuse.

❑ Un accroissement des investissements dans le secteur forestier doit être précédé d'études sectorielles détaillées, incluant des considérations intersectorielles, et de l'adoption d'un plan à long terme de développement forestier.

❑ Des évaluations écologiques et sociales doivent précéder tout investissement important dans le secteur forestier.

Une stratégie pour les prêts de la Banque est proposée, centrée sur quatre domaines dans lesquels la Banque a un avantage comparatif considérable, et peut compléter judicieusement les actions des gouvernements et des autres donateurs. Les quatre domaines clefs pour les futurs prêts de la Banque sont les suivants :
(a) Promotion de réformes de politiques.
(b) Appui au développement de capacités et à la valorisation des ressources humaines.
(c) Appui aux investissements dans des domaines critiques.
(d) Promotion d'une meilleure coordination entre donateurs dans le secteur forestier.

Cette approche incorpore dans la nouvelle stratégie de prêts les liens d'interactions entre forêt, agriculture, pauvreté, population et technologie, qui sont pris en compte dans le processus de plan national d'action pour l'environnement (PNAE). Elle appuie d'autre part les opérations en cours financées par la Banque visant à la conservation et à l'utilisation durable des ressources forestières en Afrique tropicale dans un cadre d'aménagement des ressources naturelles.

Quelles sont les incidences opérationnelles de cette nouvelle stratégie de la Banque ? Afin d'avoir un maximum d'impact sur le développement, les opérations dans le secteur forestier en Afrique subsaharienne doivent s'inscrire dans une approche intégrée de programme à long terme, s'appuyant sur des études sectorielles détaillées et étroitement accordées aux besoins et priorités du pays, à la capacité institutionnelle existante et aux

objectifs généraux de développement de la Banque. Cette approche englobera une large gamme d'instruments de prêt visant à améliorer le rendement du secteur forestier, tels que prêts à l'ajustement structurel et prêts à l'ajustement sectoriel, en incluant des projets d'aménagement des ressources naturelles et des projets purement forestiers de durée variable. Les instruments de prêt devront être conçus et utilisés en s'appuyant sur des études sectorielles multidisciplinaires poussées, dégageant les besoins de réformes de politique et de développement de capacités, et autres investissements prioritaires nécessaires pour réaliser les objectifs de conservation et de mise en valeur des forêts — les plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE) et les plans d'action forestiers tropicaux (PAFT) fournissent un cadre adéquat pour effectuer de telles études sectorielles.

Les investissements importants doivent être précédés de réformes de politiques et d'un développement des capacités du pays, en particulier dans les pays où le cadre de politique est médiocre et où les institutions sont déficientes. Il importe que la Banque conçoive des projets plus simples dans le cadre de programmes et de priorités sectoriels généraux. Au lieu d'un seul projet comportant de nombreuses composantes et s'attaquant à plusieurs problèmes importants, le programme à long terme recommandé ici devrait comprendre une série d'actions et d'opérations d'investissement s'étalant sur une période plus longue. On devra également faire appel à des projets pilotes afin de mettre au point de nouvelles approches pour stimuler la participation du secteur privé et des communautés locales à la gestion et à la conservation des ressources forestières. En outre, les nouveaux investissements devront, si nécessaire, inclure un mécanisme de financement approprié (par exemple, fonds forestier, partage de recettes, fonds de dépôt) afin d'assurer la permanence du financement.

La nouvelle stratégie de prêts exige des changements fondamentaux dans les procédures de la Banque :

❑ Une meilleure coordination entre la division des opérations par secteur (DOS) et la division des opérations par pays (DOC) sera nécessaire pour intégrer les programmes macroéconomiques et sectoriels.

❑ Les effectifs de personnel affectés aux études sectorielles devront être notablement augmentés au cours des deux prochains exercices (1995/1996) afin d'améliorer la qualité des projets forestiers en attente.

❑ La conception des projets devra prendre en compte la capacité des institutions existantes à réaliser des programmes de développement et à avoir une plus grande souplesse pour faciliter une approche participative du développement du secteur mettant en jeu la population locale et le secteur privé. Les projets devront aussi être plus simples en ce qui concerne le nombre d'objectifs et de composantes.

❑ La qualité de la supervision de la Banque devra être améliorée, avec une plus forte proportion de semaines de personnel affecté à l'évaluation des résultats sur le terrain. Il faudra pour cela un meilleur ciblage, une plus grande régularité et une approche plus systématique englobant les performances du projet et les indicateurs de développement.

❑ La coordination avec les autres donateurs — en ce qui concerne les nouveaux projets, les programmes pilotes, les opérations en cours — devra être intensifiée, afin d'éviter le double emploi, une surcharge de la capacité d'absorption du pays emprunteur et des problèmes de durabilité.

Les prochaines étapes

Ce document de stratégie sera suivi de deux réunions techniques en Afrique au cours de l'année (l'une pour les pays anglophones, l'autre pour les pays francophones). Ces réunions fourniront un lieu de rencontre pour les porte-parole des diverses composantes du secteur forestier, notamment administrations publiques, organismes donateurs, ONG, secteur privé, communautés locales. Elle favoriseront d'autre part un dialogue entre pays et permettront aux participants de discuter de problèmes communs, en particulier en ce qui concerne les expériences d'aménagement forestier dans les principales sous-régions. Ce processus encouragera les pays africains à prendre en main les réformes de politiques et d'institutions, qui doivent être effectuées d'urgence pour arrêter le déboisement et la dégradation des forêts.

Commentaire du CIRAD-Forêt sur le document de la Banque mondiale

Le nouveau document de stratégie de la Banque mondiale pour le secteur forestier actualise le précédent document de 1992 *(Strategy for the forest sector in sub-Saharan Africa).* Entre les deux documents, un certain nombre d'évolutions ou d'infléchissements sont à noter. Nous avons retenu ceux qui nous paraissent significatifs.

Le document de 1992 estimait possible une exploitation maîtrisée des forêts naturelles des zones humides et considérait qu'il existait, dans certains pays d'Afrique centrale, un potentiel important pour une industrialisation fondée sur leur exploitation. Le document de 1994 est beaucoup plus réservé sur la possibilité d'exploiter la forêt naturelle en zone humide dans l'optique d'une gestion durable. Sans aller jusqu'à prôner l'interdiction d'exploiter ce type de forêt, les rédacteurs, considérant le manque de connaissance sur les dynamiques complexes des écosystèmes et la faiblesse des dispositifs de supervision, demandent l'application du « principe de prudence ». Ils indiquent que les pays africains devront supporter la « charge de la preuve » en montrant que les bénéfices tirés de l'extraction de ressources de ces forêts l'emporteront sur les effets externes négatifs. En tout état de cause, « la Banque ne financera pas l'exploitation commerciale dans les forêts tropicales humides primaires ».

Une nuance a été apportée au jugement sur les capacités d'industrialisation fondées sur les ressources forestières. Le nouveau document émet des réserves sur les moyens qui sont généralement utilisés pour promouvoir des industries forestières (par exemple les interdictions d'exportation de grumes), dans la mesure où ils induisent inefficacité économique et gaspillage de la ressource.

Un autre infléchissement notable entre les deux documents concerne les droits de propriété. Si le document de 1992 mentionne bien cette question, il n'y accorde pas autant d'importance que la nouvelle version. Le texte précédent mentionne la nécessité de la sécurité foncière « des individus et des communautés » au travers de politiques adaptées. Le document actuel se réfère à la sécurité des droits d'usage. Cependant, il donne le sentiment que cette notion cède le pas devant la question des droits de propriété, auxquels les rédacteurs confèrent une importance majeure, l'absence de droits de propriété clairement établis expliquant pour une bonne part la « défaillance des marchés ».

On pourrait relever d'autres inflexions de la position. Le but de cette analyse n'est toutefois pas d'en faire l'inventaire, mais de s'attacher aux positions susceptibles d'avoir des conséquences stratégiques importantes. Ces points seront repris et commentés dans la suite de ce document.

Quels principes de régulation pour la forêt ?

Le document oscille entre deux tendances relativement contradictoires : il insiste sur le fait que le marché est porteur de solutions globales (l'utilisation des forêts doit être fondée sur des mécanismes de marché et de formation des prix), mais souligne par ailleurs que les défaillances du marché doivent être corrigées par un processus de dialogue avec les différents acteurs concernés. Cette approche pose un problème : qui peut *légitimement* déterminer le niveau de défaillance à partir duquel les mécanismes du marché cessent d'être efficaces et doivent être « corrigés » par un processus de dialogue ? En liaison avec ce problème, on doit se poser les questions suivantes : qu'arrivera-t-il si les populations locales jugent les mécanismes de marché incompatibles avec leurs propres représentations de l'utilisation de la forêt ? Seront-elles coupables de ne pas avoir « répondu aux forces du marché » ?

La critique peut être poussée plus loin. Dans les facteurs d'accélération (ou de déclenchement), une place importante est accordée par les rédacteurs à la question de la nature de la ressource forestière dans les termes de l'économie institutionnelle (« bien public ») et à celle du droit de propriété. Si la défaillance du marché est bien analysée (incapacité des marchés à refléter tous les coûts sociaux), il est nécessaire de se demander si ce marché est intrinsèquement capable d'exprimer la totalité des valeurs de l'écosystème forestier. Si, comme de nombreux travaux anthropologiques et ethno-botaniques l'ont indiqué, les représentations de la forêt diffèrent selon les contextes culturels, on concevra que l'évaluation monétaire des « actifs naturels » non marchands (les valeurs d'existence par exemple) pose des problèmes difficilement surmontables. Par conséquent, parler de défaillance du marché n'a de sens que si tous les acteurs s'accordent sur une représentation marchande de la valeur de l'écosystème, ce qui n'est manifestement pas le cas, ou ce qui — au minimum — n'a pas été prouvé[1].

La « gestion économique » est-elle en mesure d'appréhender les problèmes de long terme qui relèvent également du social et de l'éthique ? Comment — dans le cadre de l'évaluation économique proposée comme norme de gestion — prendre en compte l'incertitude sur les usages futurs de la ressource par des générations dont on ignore quelles seront leurs préférences ? A l'évidence, on touche là aux limites de cette évaluation, dès lors qu'on veut lui attribuer une fonction normative. En revanche, l'évaluation économique retrouve tout son sens si les acteurs se mettent d'accord sur des objectifs de gestion à long terme, ce qui permet d'arbitrer entre différentes options possibles pour atteindre ces objectifs.

La question des droits de propriété

La critique de fond porterait sur le fait que les rédacteurs du document ne conçoivent la gestion forestière qu'à travers le prisme de la régulation du marché et l'idée de l'universalité de la conception occidentale de la propriété. Cette vision singulière se conjugue mal

1. A cet égard, une phrase est significative : « Les marchés ignorent les droits de propriété des générations futures ». On comprend mal pourquoi les droits en question seraient des droits de propriété plutôt que des droits d'usage ou de jouissance, surtout s'agissant de ressources communes dans des pays où la propriété privée est peu diffusée.

avec la volonté plusieurs fois affirmée de promouvoir les processus de négociation entre les différents usagers de la ressource. Un exemple saisissant de cette contradiction est fourni par le raisonnement laborieux relatif à la question de la propriété des forêts[1].

« Les forêts souffrent souvent du fait de leur nature de "bien public" : il est difficile à la fois de commercialiser tous les bénéfices qu'elles procurent et d'exclure l'accès du public. La défaillance des marchés se rapporte à l'incapacité des marchés de refléter tous les coûts sociaux de production dans les prix des produits commercialisés et des facteurs de production ayant une valeur commerciale, ainsi qu'à l'inexistence de marchés pour les "effets externes", tels que conservation des sols, des eaux et de la biodiversité. Cette défaillance des marchés est intimement liée aux droits de propriété et à la défaillance des politiques. Il est de plus en plus évident pour de nombreuses ressources renouvelables que tout régime d'accès libre, dans lequel aucun droit de propriété n'est défini pour des individus ou des communautés, comporte un risque de dégradation ou d'appauvrissement de la ressource. Un régime de propriété collective sans règles définies d'utilisation et d'aménagement est aussi sujet à dégradation ("la tragédie de l'indivis"). La privatisation permet au marché de mieux fonctionner, mais il connaîtra malgré tout des défaillances en raison de la présence d'effets externes, qui reflètent une divergence entre les intérêts privés et ceux de la société dans l'utilisation et l'aménagement des ressources forestières.

« A première vue, la propriété étatique des terres et des ressources naturelles résoudrait le problème en transférant entre les mains d'un propriétaire unique tous les effets externes liés à l'accès libre, au caractère indivis et à l'utilisation privée des ressources forestières. Pour que le régime domanial soit efficace, cependant, l'Etat doit être en mesure de contrôler l'utilisation des ressources, d'établir des règles acceptables d'usage pour les individus et les collectivités, et de faire respecter ces règles. D'une manière générale, en Afrique subsaharienne, les gouvernements ont été impuissants à le faire en raison d'un manque de capacités et de ressources. La nationalisation des ressources forestières, en l'absence de capacité de l'Etat pour les gérer, a remplacé les systèmes coutumiers de gestion des terres par des régimes d'accès libre, en vertu desquels les ressources forestières peuvent être exploitées à volonté, et qui n'incitent guère à leur conservation. »

Ne pouvant s'extraire du cadre d'analyse de « l'internalisation des externalités » par le régime de la propriété privée, les rédacteurs ne parviennent pas à envisager de solution autre que la propriété étatique ; ils dénoncent pourtant l'instant d'après cette solution à la lumière de l'expérience passée, avec des arguments d'ailleurs très pertinents, mais ne proposent pas d'option différente. On serait tenté d'en conclure qu'en Afrique les acteurs ne sont pas à la hauteur des théories des experts.

Le document de 1992 abordait les questions foncières d'une manière plus pragmatique en mettant en avant la notion de sécurité foncière, laquelle permet d'aborder une grande variété de situations sans poser un préalable institutionnel que constituerait la distribution

1. Notons à ce sujet une confusion regrettable entre le régime de ressources communes (*common pool resources* en anglais) et le régime d'« indivis ». L'indivision a un statut précis dans le droit français et la théorie juridique : elle procède du partage de l'héritage (donc du régime de la propriété privée) et suppose que chaque cohéritier en détient une quote-part (variable mais codifiée), ce qui n'est pas le cas des régimes de ressources communes, où l'on accède à la ressource en raison d'un statut, sans que la consistance de la « part » soit fixée de manière rigide ; il s'agit plutôt dans ce cas de la possibilité d'exercer un droit sur un espace contrôlé par une communauté.

de droits de propriété, avec toutes les difficultés que suppose une telle entreprise[1]. Le document de 1994 parle de sécurité des droits d'usage pouvant être obtenue par différentes formules, dont la reconnaissance de droits de propriété ou d'usufruit à long terme pour les populations locales. Cette notion semble cependant n'être qu'une solution de second rang tant les rédacteurs ont préalablement mis en exergue les problèmes que posait l'absence de droits de propriété clairement établis.

Si l'on parvient à s'extraire de la fausse alternative entre propriété privée et propriété collective, pourquoi ne pas envisager des modes spécifiques de sécurisation foncière pour les différents usagers, modes qui seraient ajustés aux usages spécifiques de l'écosystème forestier ? Ces formules adaptées de sécurisation doivent procéder de négociations entre les différents usagers de la ressource, ce qui garantira bien plus leur légitimité que la transposition de catégories juridiques issues de la philosophie politique occidentale, catégories inadéquates en milieu traditionnel africain. La conceptualisation juridique (quel régime de propriété pour les forêts ?) saura s'adapter aux pratiques négociées sur le terrain plus aisément que l'inverse.

L'analyse des causes et des facteurs de la déforestation

La distinction entre agents de la dégradation, forces motrices et facteurs d'accélération est intéressante. Mais la hiérarchie qu'elle entraîne peut être discutée, parce qu'elle sépare des phénomènes qui ne prennent sens (de menace pour les forêts) que dans leur rapprochement et leurs effets mutuels. La question de la démographie est traitée de manière trop déconnectée des problèmes de défaillance des politiques et de l'intensification, alors que ces aspects doivent être examinés dans leurs interactions. Les approches traditionnelles — telle celle d'E. Boserup (1978) — lient l'intensification à l'accroissement démographique et au progrès de la propriété privée de la terre. La spécificité de la situation africaine tient au fait que ce schéma est en échec : la croissance démographique n'a pas généralement entraîné le passage à des systèmes agricoles intensifs, mais a très souvent généré des situations de fronts pionniers fondés sur des pratiques agricoles extensives, fortement consommatrices d'espace. Quant à la propriété privée, elle a surtout progressé aux alentours des villes mais reste peu diffusée dans les campagnes, contrairement aux prévisions.

C'est cette combinaison d'une forte croissance démographique et de pratiques agricoles extensives qui rend particulièrement aiguë la pression sur les ressources naturelles renouvelables en Afrique. Ajoutons que les législations et les administrations « modernistes », en délégitimant les règles coutumières de gestion de nombre de ces ressources sans parvenir à imposer l'autorité de l'Etat, ont contribué à générer une situation qui possède toutes les caractéristiques de l'« accès libre » auquel se réfère le document.

---

1. Une illustration de ce pragmatisme se manifeste dans cette opinion de F. Falloux et L. Talbot relative à la démarche des plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE) : « Soulignons que le concept de base est celui de la sécurité foncière. Cela n'implique pas obligatoirement la propriété privée. On peut avoir des systèmes de gestion collective très performants, à la condition que les ayants droit connaissent les règles, les approuvent et les respectent. La seule situation à éviter est celle du libre accès foncier sans règles précises, qui est source d'exploitation minière et donc de dégradation. En dehors de cette situation, toutes les formes de faire-valoir sont possibles, et la décision regarde d'abord les usagers eux-mêmes dans le cadre de leurs terroirs » (*Crise et opportunité*, Maisonneuve et Larose, Paris, 1992).

Le problème de l'intensification doit également être examiné à la lumière des défaillances des politiques agricoles et institutionnelles. Jusqu'à une date récente, les problèmes de l'agriculture vivrière n'avaient pas été considérés sérieusement. La sécurité économique des producteurs n'a pas été assurée, du fait des priorités accordées aux cultures de rente, lesquelles, entrant en crise, ont contribué à accroître l'insécurité économique et à fragiliser les stratégies d'intensification. La remise en cause de certains transferts (comme la suppression des subventions aux fertilisants) dans le cadre des plans d'ajustement structurel risque d'accroître encore ce phénomène.

Concernant les bois de chauffage, la prévision quelque peu alarmiste reprise de la FAO, selon laquelle « la demande de combustibles ligneux excédera l'offre en l'an 2000 », devrait être nuancée. L'aménagement des forêts sèches, les plantations privées et l'agroforesterie, s'ils sont encouragés, peuvent démentir cette affirmation. C'est sans compter également les efforts de reboisement spontané entrepris par les populations lorsque les besoins augmentent. Le problème vient plutôt de la mauvaise répartition des coupes concentrées autour des villes, ce qui souligne la nécessité de la planification et de l'aménagement du territoire.

Exploitation ou conservation ?

Un problème de fond est posé par l'analyse relative à l'exploitation des forêts tropicales humides.

« Il y a à présent dans la région peu d'aménagements forestiers qui comportent une exploitation rationnelle et durable des ressources ligneuses. Cette situation, s'ajoutant au fait que l'on ne connaît que peu de choses de la dynamique, de la complexité et des fonctions des écosystèmes de forêt tropicale humide, place la charge de la preuve sur les pays africains, qui devront démontrer que les bénéfices tirés de l'extraction de leurs ressources l'emportent réellement sur les coûts sociaux qui en résultent. Les circonstances actuelles dictent aux pays africains la protection de leurs forêts tropicales humides. Mais un tel choix entraîne des coûts directs et indirects dont la communauté mondiale tout entière devra partager la charge. »

Il est vrai que peu d'aménagements comportant une exploitation rationnelle des ressources ligneuses existent dans la région. On peut admettre que la charge de la preuve (du caractère durable de l'exploitation) incombe aux pays africains du fait que le principe de prudence s'impose, en raison de la complexité des processus de régénération et des incertitudes scientifiques. Cela signifie-t-il que la protection des forêts tropicales humides doit entraîner l'arrêt de l'exploitation ?

Si c'est ce que visent les rédacteurs[1], il n'est pas sûr que cette manière de voir les choses soit réaliste, dans la mesure où, à son tour, elle surestime considérablement la capacité des Etats à préserver des espaces fragiles sans que des bénéfices tangibles viennent compenser ces efforts. Dans de nombreux pays, c'est la conversion de l'espace forestier à des usages agricoles qui constitue la première cause de déforestation. Une exploitation

1. Une certaine hésitation se manifeste à ce sujet dans l'ensemble du document. Il semble néanmoins que l'exploitation des forêts naturelles soit une opération retenue par les rédacteurs, qui notent par ailleurs qu'il existe de vastes perspectives pour les produits ligneux de haute qualité provenant d'essences précieuses des forêts naturelles.

maîtrisée dans des forêts aménagées peut au contraire révéler une part des valeurs (marchandes dans ce cas) de l'écosystème et mieux permettre d'apprécier le coût d'opportunité d'usages différents.

Certes, la valeur d'un écosystème ne peut se limiter à la valeur commerciale du bois qui s'y trouve, et l'exploitation du bois détruit inévitablement d'autres valeurs qu'on pourrait associer à la conservation du milieu naturel. Néanmoins, il n'est pas sûr que les processus de décision qui fondent les arbitrages nationaux ou les pratiques locales se calquent sur le calcul économique de la valeur globale d'un écosystème (valeurs marchandes, valeurs d'usage et de non-usage). Les pressions sociales risquent d'être fortes pour la conversion des forêts naturelles mises en réserve en espaces exploitables générateurs de revenus monétaires à court terme. Le risque est que les Etats soient plus sensibles à ces pressions sociales internes qu'aux requêtes visant à conserver une forêt pour ses valeurs non marchandes. L'option de conservation de ces espaces risque de ne pas aboutir au résultat escompté si c'est l'ensemble des forêts denses humides qui est concerné. Néanmoins, il est tout à fait clair que certaines forêts doivent être strictement protégées et qu'aucune exploitation des produits ligneux ne doit y être entreprise.

L'option de l'aménagement — d'une partie des forêts naturelles comme des autres forêts — vise à rendre compatibles plusieurs usages de la ressource en conciliant plusieurs niveaux d'intérêts et en restant en deçà des seuils d'irréversibilité. A l'échelon local, ce sont les droits d'usage des populations et les intérêts des exploitants forestiers qui doivent être pris en compte. A l'échelon national, c'est la valorisation de la ressource forestière pour le développement qui est généralement mise en avant par les gouvernements. A l'échelon international, ce sont d'abord les préoccupations environnementales globales (biodiversité, fixation de carbone, régulation thermique...) qui fondent le point de vue.

Des expériences d'aménagements pilotes intégrés, financées par le ministère français de la coopération et la Caisse française de développement, ont débuté ou vont être menées dans plusieurs pays africains. Une approche contractuelle est à la base de cette démarche :

– la signature, entre exploitants et administration, de contrats d'aménagement-exploitation correspond à la volonté d'impliquer le secteur privé dans les efforts de gestion durable avec un appui technique qu'apportera la recherche ;

– la négociation avec les populations locales au cours des différentes étapes du processus d'aménagement s'appuiera sur des actions de recherche-développement.

Le CIRAD-Forêt considère que ce type d'approche est susceptible d'être utilisé dans les pays qui disposent de vastes superficies de forêts naturelles et qui désirent les exploiter de manière durable. Sans mésestimer les difficultés de réalisation (coûts de l'aménagement, faibles capacités administratives des gouvernements, difficulté à faire admettre la légitimité des points de vue des populations locales, etc.), cette option de politique forestière ne devrait pas être écartée à priori par la Banque mondiale, y compris dans les forêts primaires.

Quelles modalités de gestion ?

En ce qui concerne les modalités de gestion des forêts, deux points devraient être clarifiés ou développés. Quand les rédacteurs demandent que les gouvernements fixent des prix des produits forestiers reflétant leur rareté, sachant que le prix des bois tropicaux dépend

des cours mondiaux, on suppose qu'il faut entendre le coût d'accès à la ressource (prix des concessions). Peu après, on parle de « taxer les usagers de la ressource pour internaliser les effets externes ». Ce qui est valable pour les exploitants peut-il l'être pour les populations forestières qui vivent en grande partie des produits de la forêt ?

Il est regrettable, d'autre part, que le chapitre « Gestion des forêts » oublie la participation des populations. Il est pertinent de considérer qu'« il faudra s'appuyer davantage sur les forces du marché et l'engagement du secteur privé pour promouvoir l'utilisation rationnelle, la conservation et le développement des ressources forestières » (étant donné le peu de succès des politiques autoritaires du passé). Mais il est dommage d'oublier les processus de négociation entre les usagers comme l'un des fondements de la gestion durable des forêts. Oubli d'autant plus étonnant que cet aspect est abordé d'une manière remarquable à propos de la question de l'aménagement du territoire au travers d'un processus décentralisé et négocié.

« Une utilisation des terres économiquement viable, socialement équitable et écologiquement stable s'instaure rarement automatiquement [...]. Dans le passé, les gouvernements se sont bien souvent reposés pour cela sur une planification centralisée de l'utilisation des terres ("aménagement du territoire"). Les techniciens des divers ministères concernés utilisaient des cartes d'aptitude des sols et les résultats d'inventaires forestiers pour élaborer des plans complexes d'utilisation des terres distinguant des aires de conservation, des forêts de production et des zones de mise en valeur agricole, d'exploitation minière et de développement des infrastructures [...]. L'insuccès flagrant de cette approche autoritaire est dû principalement au fait que la planification était conçue comme un exercice technique et administratif, prêtant peu d'attention aux conflits politiques latents du fait des demandes concurrentes sur les ressources forestières et aux motivations économiques déterminant leur utilisation. Les conflits entre les différents usagers, notamment pour les terres collectives et publiques, doivent être résolus par la négociation, et les accords traduits en "règles du jeu" relativement simples devant être respectées par toutes les parties concernées si l'on veut que les plans d'utilisation des terres aient une valeur pratique. »

Modifier les préférences des acteurs

Le chapitre sur les politiques de concessions comporte des éléments intéressants, allant dans le même sens que les études du CIRAD-Forêt sur des dispositifs incitant les exploitants à adopter des pratiques contribuant à une gestion durable[1].

L'introduction de mesures concurrentielles — comme les systèmes d'enchères — pour l'attribution des concessions est susceptible de rapprocher les coûts d'accès et la valeur commerciale de la ressource ligneuse, tout en préservant la possibilité d'exclure ou au contraire de favoriser certaines catégories d'exploitants.

Les rédacteurs ont renoncé à recommander l'extension systématique de la durée des concessions pour inciter l'exploitant à gérer à long terme. Cette idée, bien que fréquemment avancée, risque de se révéler illusoire. En effet, on peut penser qu'une telle extension sera insuffisante en cas de taux d'actualisation élevé : le long terme sera sacrifié au

1. Cf. *Les modalités d'exploitation du bois en liaison avec une gestion durable des forêts tropicales humides.* Rapport du CIRAD-Forêt à la Communauté européenne, DG XI, 1993.

profit d'une maximisation à court terme du revenu. De même, une concession de longue durée n'empêchera pas un exploitant de surexploiter la ressource puis de quitter le secteur forestier après avoir rentabilisé son investissement initial.

Les rédacteurs plaident donc pour des concessions soumises à révision périodique et dont le renouvellement dépendrait de critères convenus à l'avance. Il est très important de mettre l'accent sur le caractère conditionnel du renouvellement de la concession ; il serait cependant plus clair d'indiquer que la durée théorique de la concession doit correspondre à la durée d'une rotation (quarante à cinquante ans), cela étant de nature à conforter les décisions d'investissement. Cette approche marque un progrès certain dans la recherche d'instruments de régulation mieux adaptés, mais nous voulons néanmoins attirer l'attention des rédacteurs sur l'importance de la réflexion à entreprendre sur les *critères d'évaluation* des pratiques des exploitants. Ainsi, on sait que l'intensité du prélèvement est une variable décisive de la capacité de régénération d'une forêt exploitée[1]. Compte tenu des techniques actuelles de prélèvement, les dégâts au peuplement restant sont directement fonction de cette intensité, même si des techniques d'exploitation améliorées sont mises en œuvre[2].

Un simple cahier des charges technique n'est donc pas suffisant pour juger de l'impact des pratiques de l'exploitant, lesquelles seront à apprécier de manière modulée suivant les conditions locales, en tenant compte des caractéristiques du peuplement et d'éventuels accords avec les communautés d'usagers.

Il est nécessaire d'envisager des dispositifs incitatifs suffisamment cohérents pour être en mesure de modifier les préférences des exploitants : les pratiques d'exploitation doivent pouvoir être évaluées au regard des critères de la gestion durable dans un massif forestier considéré. De bonnes performances de l'exploitant doivent être rémunérées, tandis que des pratiques insatisfaisantes doivent être sanctionnées. Dans le cadre d'une récente étude pour l'Union européenne, le CIRAD-Forêt a proposé un ensemble de recommandations pour la mise en œuvre de dispositifs incitatifs bâtis autour d'une notion de « plan indexé sur la performance », qui prolonge l'idée de caution (en anglais, cela se rapprocherait de l'idée de *performance bonds*) avancée par les rédacteurs du document.

Le principe d'un tel plan repose sur un système de dépôt fait par le concessionnaire auprès d'une institution financière et rémunéré à des taux attirants. En fonction de l'évaluation des performances de l'exploitation, des fractions variables de cette somme seraient reversées à intervalles réguliers. Des pénalités viendraient sanctionner des pratiques non satisfaisantes. Des prêts pour la modernisation des équipements viendraient conclure un cycle : le montant de ces prêts serait lié à l'évaluation globale de la performance sur la période.

La « transférabilité » des droits d'accès par l'instauration d'un marché des concessions est mentionnée dans le document. Cette mesure aurait pour but d'inciter le concessionnaire à préserver le potentiel productif de la forêt afin d'en tirer un bénéfice maximal au moment de la revente à un autre exploitant. Nous suggérons cependant que l'Etat puisse garder un certain contrôle du marché des licences par le biais d'un droit de préemption. Cela permettrait à l'administration de se porter prioritairement acquéreur d'un bien au prix du marché, c'est-à-dire sans léser le revendeur mais en se substituant à l'acheteur.

---

1. Cf. les résultats du projet Strek du CIRAD-Forêt en Indonésie.

2. Les techniques améliorées réduiront néanmoins les dégâts sur le peuplement restant quelle que soit l'intensité du prélèvement, mais c'est cette dernière qui est la variable décisive.

La taxation, un instrument de gestion mésestimé

Peu d'attention semble avoir été portée à la mise en œuvre d'une fiscalité appropriée aux objectifs de la gestion durable. Les systèmes de taxation doivent remplir deux fonctions de base : capter une partie importante de la rente et agir sur les choix des agents économiques. Dans le cas de l'exploitation forestière, les systèmes de taxes uniformes fondés sur le volume peuvent remplir la première condition mais pas la seconde.

Le projet Energie II du Niger, financé par la Banque mondiale, est un bon exemple de l'utilisation de la taxation pour promouvoir une exploitation maîtrisée du bois de chauffage : les produits collectés sur des ressources non contrôlées sont taxés à l'entrée de la ville, contrairement au bois acheté sur les marchés ruraux contrôlés par les paysans. Concernant ce type de fiscalité incitative, on doit mettre l'accent sur le problème de la perception et de l'affectation du produit de la taxe. Même si cela va à l'encontre des règles orthodoxes de la comptabilité publique concernant la non-préaffectation de l'impôt, la certitude que l'argent collecté servira à des fins identifiées est une condition de l'efficacité et de l'appropriation par les populations de ce type d'instrument dans le cadre d'une gestion décentralisée.

En forêt dense, l'introduction d'une *taxation progressive* serait de nature à décourager la surexploitation. D'autre part, une taxation fondée sur le nombre d'arbres abattus ou détruits au cours de l'exploitation peut inciter les exploitants à adopter des méthodes de collecte minimisant les dégâts pour le peuplement restant. L'utilisation d'une taxation appropriée doit être une composante des stratégies pour le secteur forestier, car c'est un moyen puissant de transformation des prix relatifs et donc des préférences des acteurs.

Les stratégies d'industrialisation fondées sur le secteur forestier

Le document de 1994 se démarque du document de 1992 lorsqu'il considère que l'encouragement à la transformation locale du bois — objectif de développement bien fondé en soi — a été généralement obtenu au moyen de distorsions de marché (comme l'interdiction de l'exportation de grumes). Ces distorsions ont été une cause importante d'inefficacité et de gaspillage des ressources forestières. Cette analyse est pertinente. On pourrait la prolonger en insistant sur le fait qu'un développement rapide des capacités de transformation par le biais de diverses mesures de protection effective est générateur d'une rigidité de l'outil industriel pouvant déboucher sur des *irréversibilités* économiques conduisant à surexploiter la ressource. Dans certains pays d'Asie du Sud-Est, les surcapacités de transformation induites par l'interdiction d'exportation des grumes font peser une menace importante sur les dernières forêts primaires[1].

Par ailleurs, les pays africains désireux de se lancer dans une stratégie volontariste de transformation locale à vaste échelle s'exposeraient à des risques relatifs à l'incertitude qui entoure les tendances du marché des bois tropicaux. Par exemple, les possibilités de boycott de la part des consommateurs européens. En cas de retournement du marché, la demande domestique ne serait pas en mesure de se substituer à la demande défaillante, surtout si l'offre porte sur des bois de qualité à prix élevés.

---

1. Ces surcapacités apparaissent de manière d'autant plus éclatante que les forêts primaires, qui permettaient des prélèvements importants, s'épuisent et que le flux de matière première tend à diminuer sans que les plantations soient en mesure de combler ce déficit d'intrants.

Une stratégie (non exclusive) d'exportation de grumes devrait être considérée par les pays producteurs sous l'angle de la *flexibilité* qu'elle permet d'obtenir dans un environnement économique évolutif et en partie imprévisible[1].

Quelle recherche forestière ?

L'affirmation des rédacteurs du document de la Banque mondiale selon laquelle la recherche serait en Afrique peu active ou inexistante dans la plupart des domaines ou des pays n'est pas acceptable et pour le moins inéquitable. C'est vouloir ignorer, en dehors des pays anglophones, des dizaines d'années de recherche francophone, avant et après les indépendances, au travers de centres permanents, l'INEAC et le CTFT (CIRAD-Forêt), dans les pays africains de l'Ouest et du Centre.

Il nous paraît également très exagéré d'affirmer que les connaissances restent rudimentaires et que peu de résultats sont applicables. Certes, des lacunes et des incertitudes subsistent, mais les recherches appliquées menées à partir du terrain et en coopération avec les utilisateurs ont permis de nombreuses avancées pratiques. Par ailleurs, il semble contradictoire de ne pas recommander un renforcement de la recherche, alors que le document souligne fréquemment, à juste titre, la complexité d'écosystèmes dont il faudra mieux connaître les interactions, les seuils d'irréversibilité, pour mieux les gérer.

Il faut une meilleure recherche, plus adaptée, mais aussi nécessairement plus de recherche. Et si celle-ci n'est pas qu'une simple question de financement, c'est néanmoins avant tout un problème de moyens, surtout pour des économies en crise. La recherche forestière ne peut être une priorité à partir de leurs seules ressources[2]. Si les forêts et les arbres sont essentiels pour la sécurité économique et écologique de l'Afrique et si l'ensemble de la communauté mondiale a un intérêt direct à partager la charge que cela impose, la Banque mondiale doit investir plus avant dans les moyens de développer et d'améliorer la recherche.

Dans un passé récent, les projets forestiers financés par la Banque mondiale ont comporté le plus souvent un volet de recherche d'accompagnement qui a permis d'équiper les centres nationaux de recherche, de les ancrer solidement dans la réalité de terrain, et de faire avancer notablement la connaissance. Ainsi, au Cameroun, le projet Centre-Nord (1981-1986) a consacré environ un quart de son financement à la recherche agronomique, pastorale et forestière. Dans ce dernier domaine, une petite antenne de recherche a été établie avec l'IRA sur chacun des chantiers de l'ONAREF. Alors que les travaux de reboisement ont eu des résultats assez médiocres et que les parcelles ont aujourd'hui à peu près disparu, les essais sont toujours en place, jalousement suivis par l'IRA. De nombreuses publications ont été faites, qui ont montré qu'en zone sud-sahélienne et nord-soudanienne les vastes reboisements d'Etat à partir d'espèces exotiques étaient une aberration écologique et économique, alors que la gestion sylvo-pastorale des savanes arborées et l'agroforesterie ouvraient de vastes possibilités d'application.

---

1. Sans compter qu'en terme de spécialisation le marché des grumes est probablement le plus rémunérateur, étant donné le nombre de plus en plus restreint de pays offreurs.

2. Le financement de la recherche forestière dans les pays tropicaux représentait 250 millions de dollars en 1990, contre 3 milliards pour la recherche agricole. Ce qui ne représente que 0,05 à 0,12 % de la valeur des produits forestiers ligneux (cf. J. Spears, « Forestry research expenditure and economic returns », *in : Forestry management for sustainable development,* EDI policy seminar report, n° 32).

Au Burundi, le projet de reboisement FAC-BM (1979-1989) a suivi la même démarche en installant de nombreuses parcelles de recherche d'accompagnement sur tous les chantiers de reboisement. Cela a permis de bouleverser la gamme des espèces utilisées en foresterie et en agroforesterie dans ce pays. Alors que, jusqu'à cette époque, la majorité des plantations étaient constituées par *Cupressus lusitanica, Pinus patula, Eucalyptus maideni, Callitris endlicheri* et *Grevillea robusta,* ce sont aujourd'hui des dizaines d'espèces locales et exotiques qui sont utilisées. C'est ainsi que, malgré les malheurs que connaît ce pays, on peut dire que presque chaque paysan burundais a aujourd'hui sur ses terres une ou plusieurs espèces d'arbres introduites autrefois par le projet Banque mondiale.

Les propositions avancées pour la recherche nous semblent pertinentes : passage de la production de bois à des aménagements polyvalents, étude des conditions de transfert des attributions de gestion aux communautés locales et au secteur privé, perspectives de la foresterie paysanne, interactions arbres-cultures dans les systèmes agroforestiers. Elles devraient également concerner l'étude d'instruments de régulation de l'usage des ressources forestières : instruments de régulation de l'exploitation, de l'accès à la ressource, institutions de gestion, etc. Des études sur les pratiques traditionnelles et les savoirs locaux en matière de foresterie (comme les agroforêts indonésiennes) sont également à développer. Ce point est très bien vu dans le document à propos de l'agroforesterie et les mêmes recherches doivent être renforcées en forêt dense.

La coordination des efforts entre donateurs

Le document souligne « le peu de coordination avec les efforts des autres donateurs » et la nécessité de « mettre au point (avec les autres donateurs) une approche commune à la mise en valeur durable des ressources forestières ». C'est une appréciation franche portée sur le comportement souvent réservé de la Banque vis-à-vis des autres bailleurs de fonds, comportement qui, dans le passé, a conduit à s'interroger sur l'importance qu'elle accordait réellement à divers exercices multilatéraux auxquels pourtant elle participait, dans la mesure où elle continuait à développer sa propre politique, laquelle entrait parfois en contradiction avec les décisions de ces exercices.

La Banque souhaite que cette situation change pour éviter les doubles emplois et le mauvais rendement de ressources financières forcément limitées. Cette évolution est très positive, mais la volonté de se livrer à nouveau à un « travail d'études sectorielles parrainé par la Banque », alors que, dans la plupart des pays, ces analyses existent déjà, n'est-elle pas contradictoire avec cette volonté de coordination et d'économie de ressources ? Une harmonisation et d'éventuels compléments ne pourraient-ils pas être suffisants, comme cela a déjà pu se faire dans certains pays comme le Congo, où une bonne coopération entre les experts nationaux, ceux de la Banque et ceux du PAFT a permis d'éviter les doublons ?

Conclusion

En conclusion, on peut considérer que ce document, dont il faut de toute façon souligner le grand intérêt, hésite dans ses fondements entre la perspective d'une gestion « économiciste » de la ressource (primat de la régulation marchande et de l'évaluation monétaire) et un certain pragmatisme, qui laisse une large place à une gestion négociée et polyfonc-

tionnelle de la forêt africaine. Cette ambiguïté peut poser problème lorsqu'il s'agira d'évaluer la légitimité des politiques nationales et des modes de gestion adoptés localement. Si « l'utilisation des forêts doit être fondée sur des mécanismes de marché et de formation des prix », il sera peut-être difficile d'apprécier ce que doit être le fameux principe de prudence devant guider l'aménagement des forêts tropicales humides.

Il est possible de renverser la problématique sous-jacente et de considérer que le marché et la propriété privée sont des *modalités parmi d'autres* de régulation de l'usage des écosystèmes forestiers, modalités qui peuvent être mises au service de fins sur lesquelles les usagers, directs et indirects, doivent s'entendre. Les rédacteurs suggèrent que la légitimité des politiques forestières qu'ils préconisent procède des règles du marché et de l'évaluation économique [1]. Nous suggérons quant à nous que la légitimité procède de processus de négociation liant les échelons locaux, nationaux et internationaux. Les instruments de gestion (comme les mécanismes de marché) doivent être au service des objectifs de cette gestion et évalués au regard de leur capacité à les atteindre.

1. Notons d'ailleurs que ces règles d'évaluation économique ont sensiblement évolué ces dernières années avec la prise en compte récente de la disparition de bénéfices environnementaux qui pourraient découler de la réalisation d'un projet, ce qui prouve bien que ces évaluations évoluent avec les représentations collectives.

Bibliographie sommaire

Bahuchet S. (édit.), Situation des populations indigènes des forêts denses humides. Rapport pour la Communauté européenne, DG XI, ULB-LACITO, 1993.

Banque mondiale, Le secteur forestier. Document de politique générale de la Banque mondiale, Washington, 1992.

Barbier E.B., Policy issues and options concerning linkages between the tropical timber trade and sustainable forest management. London Environmental Economics Centre, International Institute for Environmental and Development, London, 1993.

Bertrand A. (édit.), Les marchés ruraux du bois de feu au Niger et l'autogestion locale des ressources naturelles renouvelables, Banque mondiale, à paraître fin 1994.

Boserup E., Evolution agraire et pression démographique, Flammarion, Paris, 1978.

Bromley D., Cernea M., The management of common property natural resources : some conceptual and operational fallacies. World Bank Discussion Paper, n° 57, 1989.

CIRAD-Forêt, Les modalités d'exploitation du bois en liaison avec une gestion durable des forêts tropicales humides. Rapport à la Communauté européenne, DG XI, 1993.

Cleaver K. *et al.,* Conservation of West and Central African rainforests, World Bank Environment Paper, n° 1, 1992.

EUROFOR, Une stratégie communautaire globale dans le secteur forestier, Parlement européen, 1993.

Falloux F., Talbot L., Crise et opportunité, Maisonneuve et Larose, Paris, 1992.

Gillis M., Repetto R. (Eds), Public policies and the misuse of forest resources, Cambridge University Press, 1988.

Karsenty A., Maître H.-F., Exploitation forestière et gestion durable : pour de nouveaux instruments de régulation. Bois et forêts des tropiques, n° 240, 1994.

Le Bris E., Le Roy E., Mathieu P., L'appropriation de la terre en Afrique noire, Karthala, Paris, 1991.

Oxford Forestry Institute, Wise management of tropical forests. Proceedings of the Oxford conference on tropical forests. Miller & Adam Editors, 1992.

Reveret J.-P., Weber J., La gestion des relations sociétés-nature : modes d'appropriation et droits de propriété, *in :* Environnement et développement. Le Monde diplomatique, coll. « Savoirs », n° 2, 1993.

Sharma N.P. (Ed.), Managing the world's forests, World Bank, 1992.

World Bank, Strategy for the forest sector in sub-Saharan Africa, Agricultural and Rural Development Series, n° 5, 1992.

Collection Notes et Documents

1 **La production agricole « reproductible »**
Dossier préparé par René Tourte

2 **Comment écrire pour les anglophones**
Jacques Bertrand

3 **La gestion des entreprises de recherche agronomique**
Dossier préparé par René Tourte

4 **Economie opérationnelle et politiques agricoles au CIRAD**
Michel Griffon

5 **Quel long terme pour la production agricole en Afrique au sud du Sahara ?**
Les idées de Carl K. Eicher
Dossier préparé par René Tourte

6 **La recherche agricole au Sénégal et la Banque mondiale**
Dossier préparé par René Tourte

7 **Bases de données et systèmes experts**
Jean-Claude Bergonzini,
Jean-François Foucher, Benoît Girardot

8 **Quelques réflexions sur la recherche agronomique en Afrique**
Hervé Bichat

9 **Prospective des déséquilibres mondiaux : la filière agroalimentaire et agro-industrielle**
Michel Griffon

10 **La politique de communication du CIRAD**
Stratégie et programme d'action pour 1992-1995

11 **La croissance agricole en Asie et en Afrique**
Démographie, urbanisation, pauvreté, interactions avec l'environnement
John W. Mellor
Suivi du texte original en anglais

12 **Recherche, développement et expérimentation dans les départements d'outre-mer**
Michel Gervais

13 **Contrats et pôles de recherche en coopération**
Des instruments de partenariat pour le CIRAD

14 **Pour un nouveau dynamisme des systèmes de recherche nationaux et internationaux**
Carl K. Eicher
Suivi du texte original en anglais

15 **Les principes généraux d'organisation du CIRAD**
Conseil d'administration
du 2 décembre 1992

16 **Quelles stratégies pour les agricultures en Afrique subsaharienne ?**

17 **Prix alimentaires domestiques et stratégie de croissance**
Le cas des économies semi-ouvertes de l'Afrique de l'Ouest
Christopher Delgado
Suivi du texte original en anglais

**Centre
de coopération
internationale
en recherche
agronomique

développement**

42, rue Scheffer
75116 Paris
France