

Changer de politiques forestières en Afrique sèche

IL fut un temps où, pour promouvoir une meilleure défense des formations forestières en Afrique sèche, les experts internationaux appelaient d'abord à la constitution de politiques nationales. La promulgation de codes forestiers, en particulier, conçus sur le modèle de ceux en vigueur très tôt en Europe, apparaissait alors comme la condition suffisante à un développement forestier équilibré. Là où ces codes existaient, c'était justement leur inapplication concrète qu'on rendait responsable de la déforestation dont on mesurait déjà l'ampleur.

Ce temps là n'est plus. Même lorsqu'elles ont été appliquées avec zèle, ces politiques, fondées sur l'affirmation du rôle de l'État, ont abouti à des échecs cuisants. Les espaces boisés reculent autant, pour ne pas dire plus, là où les codes forestiers sont en vigueur. L'État et l'administration forestière locale ne constituent pas un rempart suffisant contre le dégradation des ressources boisées qui reste de règle dans l'ensemble de l'Afrique sèche.

Ce constat étant désormais assez unanimement reconnu, voilà que les experts sont aujourd'hui tentés par une solution politique qui lui est radicalement opposée et qui est fondée d'une part sur la responsabilisation des populations et de l'autre sur la privatisation des terres. Or ces nouveaux dogmes, qui font actuellement une belle carrière dans le Sahel, peuvent apparaître eux-

mêmes comme inadaptés à résoudre les problèmes posés. Le premier d'abord, n'a en fait aucun contenu opérationnel. Quand au second, il méconnaît trop les rapports traditionnels de l'homme à la terre en Afrique pour s'avérer porteur d'un développement endogène et durable.

S'il est clair qu'une redéfinition des politiques forestières s'impose en Afrique sèche, celle-ci doit d'abord se baser sur une analyse approfondie de leurs conditions d'élaboration et d'exécution. Dans cet esprit, l'évaluation des limites du modèle étatique récemment dénoncé permet de dégager quelques grands principes susceptibles de guider le changement sans pour autant lui donner le caractère caricatural des solutions aujourd'hui préconisées. Entre l'État et le privé, il y a sans doute à trouver des alternatives qui puissent être africaines et qui n'aient les défauts ni de l'un, ni de l'autre.

Les limites de l'État forestier

Les politiques forestières généralement en vigueur en Afrique sèche, qui sont apparues à l'époque coloniale mais qui ont largement survécu depuis, parfois même en s'amplifiant, ont donné à l'État un rôle d'encadrement omniprésent. C'est lui qui détient, à titre privé, les espaces forestiers. C'est donc lui qui s'en réserve l'usage, sauf excep-

tion. C'est alors lui qui réprime les entraves aux interdictions qu'il édicte.

La loi forestière ainsi conçue reste avant tout répressive, puisque son objet consiste à limiter l'accès de la forêt aux populations tentées de s'en servir pour leur propre usage. Il s'agit donc d'interdire.

La logique conservacionniste part de deux postulats. D'abord, que l'usage qui peut être fait d'une forêt par un individu ou une collectivité locale ne peut dériver que du désir de satisfaire des intérêts immédiats, alors que l'État seul est respectueux de l'avenir. Ensuite, que l'utilisation des produits tirés de cette même forêt ne peut qu'être nuisible à sa régénération. Dans ces conditions, tout usage local des espaces boisés doit être le plus possible limité. Quand il n'est socialement ou politiquement pas possible d'interdire, on tolère à titre provisoire et précaire.

La loi ne cherche donc pas à orienter les modes d'utilisation des espaces boisés vers des formules mieux adaptées, puisqu'elle nie justement la nécessité qu'ont les paysans d'utiliser ces espaces. Elle ne veut pas inciter, elle se contente d'interdire. Ce manque de contreparties positives, cette absence de mécanismes incitatifs, entraîne alors *ipso facto* une désresponsabilisation des populations locales, qui ne trouvent rien dans ces textes susceptible de les encourager à faire un usage judicieux des forêts qui les entourent. Pourquoi s'attacheraient-elles à conduire des améliorations sylvicoles dans des espaces qui ne leur appartiennent pas ? Elles n'en auraient pas le bénéfice, et ces interventions seraient de toute façon aussi illégales donc réprimées qu'une ponction anarchique qui rapporte plus tout de suite et qui

ne coûte aucun travail supplémentaire.

Pour résoudre les problèmes qui sont, eux, immédiats, mieux vaut alors couper et brûler ce qu'on peut en évitant de se faire prendre, et surtout en n'attendant pas que le voisin l'ait lui-même fait avant soi. La désresponsabilisation des paysans accélère alors le déboisement.

Cette liste d'interdictions, à laquelle tend à se réduire la réglementation de l'usage des espaces boisés, dispose par ailleurs d'une logique qui lui est spécifique. On défend la forêt pour elle-même, sans considération du rôle qu'elle joue dans la reproduction des systèmes agraires locaux.

Or cette conception restrictive de la forêt, qui ne fait d'elle qu'une source de produits forestiers, est inadaptée à l'Afrique sèche, où son rôle principal est de servir de réserve foncière à l'extension des activités agricoles. La cause essentielle de déforestation dans la zone est en effet à rechercher dans le fait que l'augmentation de la production vivrière rendue nécessaire par la croissance démographique ne se réalise pas au moyen d'une intensification, mais par l'extension géographique des mêmes pratiques agricoles, lesquelles ont progressivement grignoté les espaces naturels — dont la plupart plus ou moins boisés — qui étaient les seuls disponibles.

Dans ces conditions, le système de prohibitions en vigueur ne peut guère avoir d'efficacité. D'abord parce qu'il ne s'attaque pas aux causes réelles de la dégradation, qui doivent être recherchées dans la logique des modes de production agricoles. Ensuite parce qu'il prend même les conséquences pour des causes : la crise du bois de feu, par exemple, n'est pas — comme le pensent encore beaucoup de fores-

tiers — à l'origine des dégradations forestières, mais elle en constitue au contraire l'un des résultats. Enfin parce qu'aucun système d'encadrement ne peut durablement s'opposer à ce qu'une société rurale confrontée à des pénuries alimentaires chroniques, recherche — toutes choses étant égales par ailleurs — à augmenter sa production agricole.

L'absence de référence aux pratiques rurales n'est en fait qu'une illustration parmi d'autres du fait que les politiques forestières africaines ne tiennent généralement pas compte du mode de fonctionnement des sociétés dont elles cherchent à encadrer les pratiques.

L'État est un concept abstrait, même pour le politologue. Que dire alors du paysan africain qui, dans le meilleur des cas, l'assimile à la ville, laquelle s'est, selon lui, appropriée le droit de juger sa façon d'utiliser les ressources naturelles. Compte tenu de tout ce qui vient d'être dit, comment pourrait-il attribuer la moindre crédibilité au fonctionnaire qui vient lui expliquer ce qu'il doit et ne doit pas faire ? Aussi réagit-il en cherchant à l'éviter, tout en continuant dans les espaces boisés les mêmes activités prohibées, qu'il considère d'ailleurs à juste titre comme productrices et donc comme telles sujettes à cette sorte d'impôt occasionnel que constitue l'amende forestière.

Il se trouve du reste protégé par la société locale. Les notables n'ont pas forcément bien admis de se voir dessaisir par des fonctionnaires d'une partie importante de leur autorité administrative, et, en contrepartie d'un rôle de relai politique local (et aussi pour l'assumer), les chefs exercent le peu de pouvoir qui leur reste en entretenant les rapports de clientèle qui les lient aux paysans. La plupart du temps, ils sont natu-

rellement amenés à intervenir pour enlever les pénalités forestières, service qu'ils rendent d'autant plus volontiers qu'ils sont souvent eux-mêmes à la fois délinquants et employeurs de délinquants.

La réglementation forestière, qui fonctionne ainsi dans un cadre abstrait et désincarné des réalités sociales locales, ne peut dès lors prétendre à un impact direct et important sur le fonctionnement social. Inapplicable, elle demeure dans les faits inappliquée. Pire, il n'existe du coup pas de garde-fou de quelque nature soit-il susceptible de venir freiner la dégradation forestière. L'inapplicabilité de la politique forestière sert alors de justification à n'importe quoi, et donc contribue directement à cette dégradation.

Cette inapplicabilité est finalement utilisée pour redéfinir les rapports qui lient les paysans aux fonctionnaires d'autorité.

Désavoué par la sphère sociopolitique mais craint tout de même par les paysans, le fonctionnaire chargé de faire respecter la réglementation forestière est tout naturellement tenté de prendre lui-même des distances par rapport à la loi, et à se servir de son autorité administrative à son profit direct. Les pratiques corruptives sont ainsi devenues la règle dans toute l'Afrique sèche, c'est-à-dire qu'elles se sont substituées au droit formel.

La transaction ainsi opérée n'est pas forcément moins efficace en matière de dissuasion qu'une application à la lettre de règlements dont on a vu les limites. Elle peut même contribuer dans certains cas à redéfinir le cadre réglementaire d'une façon complètement autonome de l'État central, en instituant une nouvelle règle du jeu dont chacun se satisfait, puisque chacun en profite immédiatement.

Mais justement, si chacun en profite tout de suite, il y a lieu de penser que cet équilibre se réalise au détriment des espaces boisés. D'abord parce qu'il est généralement plus simple et plus utile de s'entendre avec un notable, pour tout un ensemble de raisons aussi bien politiques que financières : à partir du moment où la connivence s'établit à ce niveau, elle s'érige du coup en système d'encadrement social dans la mesure où l'exemple qu'elle donne se transmet tel quel aux échelons inférieurs de la société ; la corruption devient la normalité. Ensuite parce que l'autorité administrative elle-même s'affirme d'autant plus que ces pratiques se généralisent : il y a donc intérêt pour les fonctionnaires à faire en sorte que les délits se multiplient.

C'est ainsi que des forestiers peuvent vivre de la dégradation forestière elle-même.

Pistes pour de nouvelles stratégies

Ces considérations sur les causes de l'inefficacité des politiques forestières actuelles amènent dès lors à repenser les modes d'encadrement des pratiques en s'attachant à promouvoir des solutions qui permettent de limiter les défauts constatés.

En premier lieu, l'État doit redéfinir son rôle de telle sorte que son action puisse avoir une influence dynamique sur les pratiques régulées. Compte tenu de l'ampleur de la crise agraire dans l'ensemble de la zone, ce rôle ne peut plus se limiter à son aspect répressif.

De nouvelles mesures d'encouragement doivent être définies, qui

concourent à l'entretien des ressources naturelles par les paysans eux-mêmes. Celles-ci peuvent prendre des formes très différentes, comme :

- donner le droit à l'utilisation des produits forestiers à ceux qui participent à des tâches collectives d'entretien à définir (taille d'arbres ou pâturage sous contrôle ; reboisement ; pépinières), et à ceux seuls qui y participent.

- distribuer des semences ou plants forestiers par le biais d'associations de village chargées de la vulgarisation.

- attribuer un droit de préemption des coupes de bois à des regroupements locaux intervenant sous le contrôle de l'administration locale, lesquels pourraient avoir un rôle d'éducation des délinquants systématiques, etc.

Sans doute convient-il de conserver des dispositions répressives, ne serait-ce que pour que des gardes-fous existent dans le droit pour se prémunir d'une utilisation désordonnée, et donc dégradante. Mais il y a lieu de repenser leur logique même, laquelle doit cesser une fois pour toutes de considérer tout prélèvement comme néfaste. A cet égard, les experts internationaux — notamment français — se discréditeraient s'ils continuaient à promouvoir un renforcement prioritaire des systèmes répressifs fondés sur l'exclusion, eux qui curieusement s'attachent avec insistance à expliquer à juste titre aux écologistes européens qu'une forêt saine est une forêt utilisée par la société.

L'incitation, telle que définie ici, ne peut par ailleurs se limiter dans son objet aux seules interventions forestières. La pression sur les espaces boisés diminuera quand le système de production agricole deviendra suffisamment intensif

pour ne pas obliger au déplacement spatial des cultures. Dans la mesure même où les causes de dégradation forestière sont à rechercher en dehors de la forêt, les remèdes sont à appliquer aussi — et peut-être même surtout — en dehors de cette forêt.

Le dispositif d'incitations forestières doit donc être conçu comme un sous-ensemble restreint d'un processus plus général d'incitation à un modèle de développement rural durable. Il n'a donc de sens que si, dans le même temps et sur la base de la même logique, des pratiques agricoles susceptibles de soulager les espaces naturels sont elles-mêmes encouragées. Par exemple :

- paiement à la production supérieur ou dégrèvement fiscaux pour les paysans utilisant des semences sélectionnées dans ce but ;

- distribution de semences ou d'autres intrants à ceux parmi les paysans qui se conforment à certaines techniques, de travail du sol par exemple ;

- financement d'associations villageoises chargées de la vulgarisation agricole, de l'utilisation de matériel agricole ou d'animaux de trait en commun, ou encore de la gestion des puits nécessaires à l'irrigation, etc.

Des objectifs politiques aussi étroitement imbriqués au fonctionnement social ne peuvent sûrement pas être atteints à partir du développement d'institutions dont la logique historique est extérieure à la société locale. Les normes du droit lui-même doivent donc être revues, pour être redéfinies à partir des règles qui régissent traditionnellement les rapports entre l'homme et son environnement.

Il y aurait donc lieu de faire en sorte que les structures traditionnelles

(famille, tribu, village), qui sont des structures d'encadrement social, deviennent également des structures d'organisation économique. C'est à cette condition qu'elles pourraient servir à impulser ou à guider le développement. Ces organisations traditionnelles, qui se sont transmises jusqu'à nos jours, sont en tout cas les seules à même de gérer l'espace, et non les États qui ne l'ont jamais fait.

Une solution pourrait être trouvée dans la création de collectivités rurales ayant un statut juridique propre et disposant de l'autonomie financière. Celles-ci seraient seules responsables de la gestion de la ressource et de l'utilisation du foncier, assumeraient des services collectifs, pourraient emprunter de l'argent, et organiseraient ainsi le travail en commun des paysans dans les espaces boisés. Ce cadre institutionnel, dérivé de la structuration traditionnelle et nécessaire à l'émergence d'une démocratie fondée sur l'attribution de droits et de devoirs, serait probablement le mieux adapté à la nature des problèmes à résoudre en Afrique sèche.

Dans la mesure où il y a contradiction entre un développement rural à vocation locale et l'importance d'un État central fort, la dynamique de lutte contre la dégradation des ressources naturelles ne peut s'appuyer sur une administration qui est à la fois inexistante et paralysante.

D'abord parce que d'un point de vue tout-à-fait concret, il est impensable que des fonctionnaires jusqu'ici chargés de la répression et amenés à redéfinir eux-mêmes en permanence la règle du jeu puissent du jour au lendemain se transformer en éducateurs soucieux de voir appliquer par chacun un ensemble de droits et de devoirs non négocia-

bles *a posteriori*. Dans de nombreux cas, l'administration forestière a été trop impliquée dans un type d'encadrement pour pouvoir s'adapter facilement à un autre qui lui est à tous égards opposé. Ensuite parce que d'un point de vue purement logique, un tel changement reste fondé sur une participation active des paysans qui créeraient eux-mêmes, à partir de leur savoir faire social et technique local, les éléments moteurs de l'évolution. Il leur revient donc de mettre sur pied l'organisation collective et locale nécessaire pour servir de support à cette évolution. L'État, dans cet esprit, doit se contenter d'inciter, d'encourager, d'aider, mais sûrement pas d'organiser.

Dans les deux cas de figures, l'administration forestière a fait les preuves de son inadaptation à assumer seule le suivi nécessaire ; tout type de planification fondée sur son renforcement sur les bases actuelles ne pourrait que conduire à des échecs.

On apprécie, à ce qui vient d'être dit, l'ampleur des changements qu'il conviendrait d'apporter au fonctionnement des systèmes politico-administratifs pour que ceux-ci concourent activement à l'entretien — on n'ose plus dire au développement — des ressources forestières à long terme. Toutes ces alternatives, pour radicales qu'elles

soient, sont loin d'être méconnues, y compris des gouvernements africains concernés. Des expériences partielles et ponctuelles de ces types de changement ont même été localement tentées, mais sans résultats significatifs.

Jusqu'ici, en effet, les profits tirés par les classes dirigeantes de l'exercice du pouvoir, mais aussi la crainte qu'une déconcentration et une désurbanisation de l'autorité publique ne viennent mettre en cause les États centraux nationaux eux-mêmes, ont généralement empêché leur adoption systématique.

Surtout qu'à ces freins de caractère politique, s'ajoute une autre difficulté, d'ordre conceptuel celle-là. Dans la mesure où le processus de dégradation des espaces boisés constitue un système où tout se tient, il serait vain de penser qu'une seule des pistes esquissées ici puisse suffire à inverser les tendances. En fait, il faudrait tout faire à la fois, dans une logique de changement qui serait globale, mais d'une façon qui devrait quand même différer selon les lieux. On mesure la tâche.

Changer de logique économique, sociale et politique prend généralement du temps. Or l'Afrique n'a pas, n'a plus le temps. Alors la seule façon efficace d'espérer, c'est de se dépêcher.

Gérard Buttoud