

LTC Paper

POLITIQUES DE TENURE
ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES
EN AFRIQUE DE L'OUEST SAHELIENNE

par

Steven W. Lawry



**LAND
TENURE
CENTER**

An Institute for Research and Education
on Social Structure, Rural Institutions,
Resource Use and Development

Land Tenure Center
1300 University Avenue
University of Wisconsin-Madison
Madison, Wisconsin 53706

POLITIQUES DE TENURE
ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES
EN AFRIQUE DE L'OUEST SAHELIENNE

par

Steven W. Lawry

Cette étude a été préparée pour la Rencontre Régionale sur la Gestion des Terroirs Villageois au Sahel, patronnée par le Club du Sahel et le Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel, et qui a eu lieu à Ségou, Mali, 22-27 mai 1989. Les services de traduction ont été fournis par le Club du Sahel.

Toutes les opinions, interprétations, recommandations et conclusions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et non pas nécessairement celles des organisations d'appui ou de collaboration.

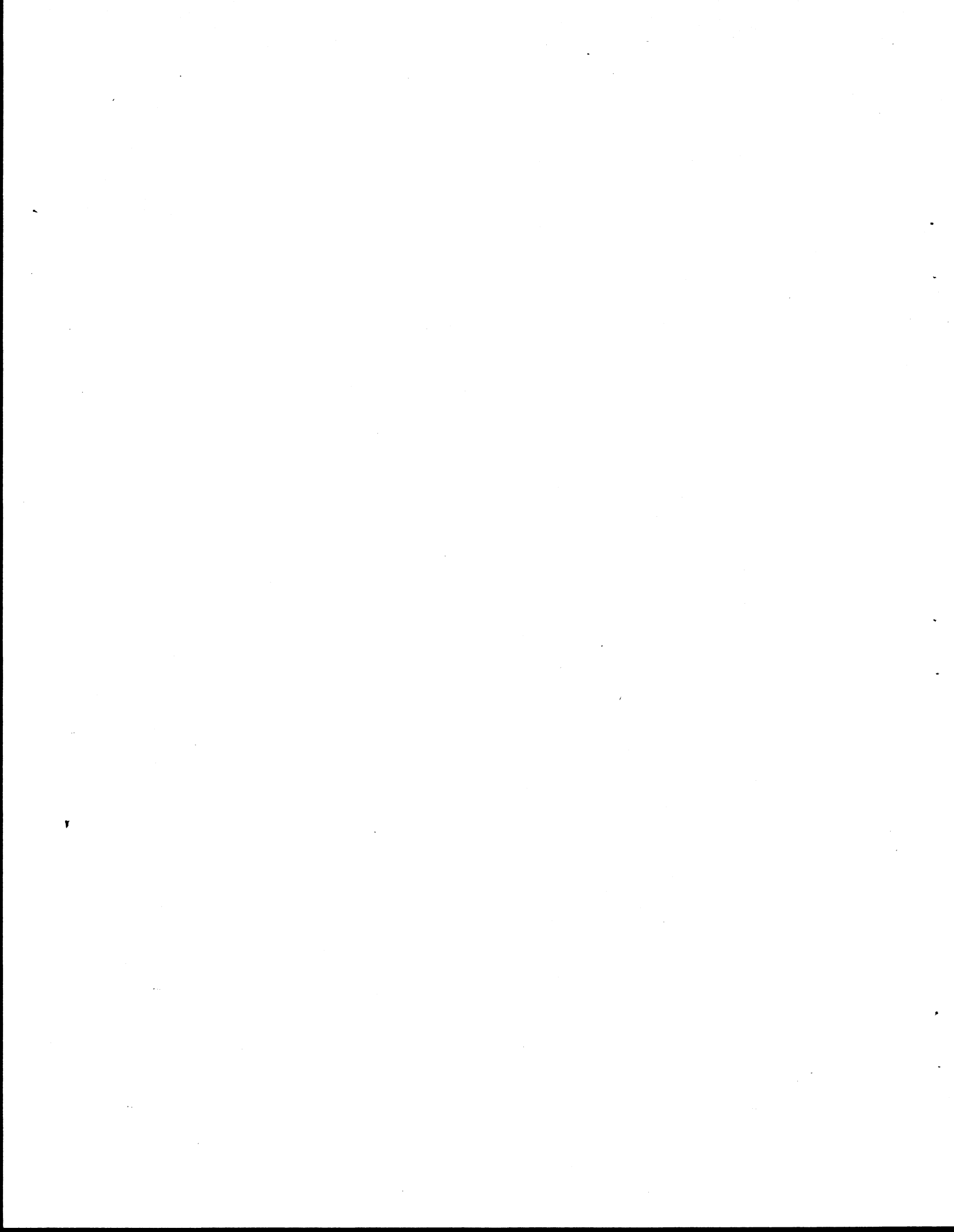
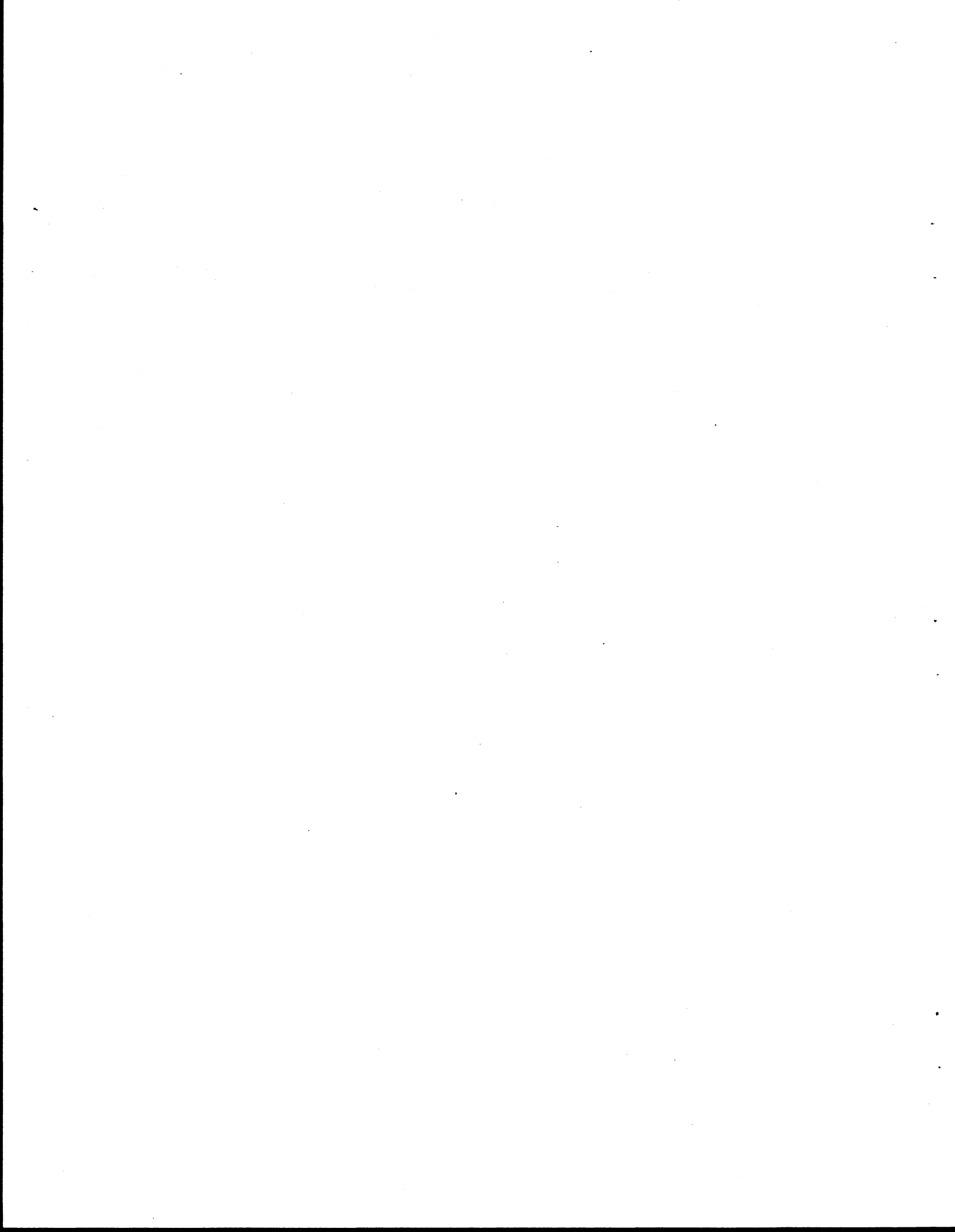


Table des Matières

	<u>Page</u>
Preface	v
Introduction	1
I. Incidences de la possession par les Etats des ressources communes sur la gestion des ressources au niveau local	2
Gestion de la propriété communautaire	3
Gestion des réserves	4
Gestion des pâturages et droits de pâturage	5
II. Tenure et gestion des ressources	5
La sécurité de tenure et la liberté de gestion	5
Les modes coutumiers	7
Les réformes des Etats	8
III. Les codes forestiers et les répercussions du contrôle de l'utilisation des ressources par l'Etat au niveau des exploitations locales	9
IV. Modèles d'innovation	10
Réforme de la loi	11
Recherche appliquée	11
Gestion de l'utilisation des terres en participation	12
V. Objectifs du dialogue politique	12
A. Gestion de la propriété commune	12
B. Sécurité de tenure	13
C. Codes forestiers	14
D. Initiatives et processus de réforme	15
Annexe 1 Le delta du fleuve Niger, Mali	17
Annexe 2 Réserve forestière de Guesselbodi, Niger	19
Annexe 3 Le code forestier du Mali	21
Bibliographie	23



POLITIQUES DE TENURE
ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES
EN AFRIQUE DE L'OUEST SAHELIENNE

par

Steven W. Lawry

Introduction

Les Etats interviennent directement et massivement dans la gestion des ressources au Sahel. Ils ont mis en oeuvre leurs politiques visant à promouvoir les ressources en partie par des politiques de tenure, et en particulier par des réformes qui concentrent les droits aux ressources entre les mains des Etats et des Sociétés responsables de leur gestion. Cette approche a soulevé des problèmes. L'hypothèse que l'Etat a des droits administratifs sur les ressources communes a réduit la faculté des communautés locales à gérer les pâturages, les forêts et les pêcheries au niveau local. L'ambivalence de l'attitude des Etats vis-à-vis des tenures de droit coutumier, et un manque de clarté en ce qui concerne le droit des paysans à exploiter les terres agricoles et les arbres, ont influé sur les incitations des agriculteurs à investir dans les activités qui conviennent dans le domaine de la conservation des sols et de la gestion agricole.

Ce rapport examine certains aspects importants des politiques actuelles de tenure du point de vue de leur impact sur la gestion des ressources au Sahel. Il présente également certaines possibilités de promouvoir l'évolution des tenures dans le but de mieux gérer les ressources naturelles. Il se concentre sur trois séries de problèmes de tenure:

1. Les Etats sahéliens revendiquent la propriété des ressources communautaires, comprenant les terres de pâturage, les forêts, les pêcheries, la faune et les marécages. Une conséquence importante de la possession par l'Etat de toutes ces ressources fait que les accords pris au niveau local pour gérer l'utilisation des ressources n'ont pas de fondement légal. Les communautés locales ne peuvent pas revendiquer le contrôle des ressources vis-à-vis des utilisateurs extérieurs et, dans de nombreux cas, ne peuvent pas non plus contrôler la façon dont les populations locales utilisent ces ressources. Les stratégies des Etats en matière de gestion des ressources se concentrent sur la mise en vigueur de codes nationaux, et n'accordent que peu d'attention à la mise au point de plans de gestion des ressources viables sur le plan économique qui auraient le soutien des utilisateurs locaux. Cette approche s'est traduite par une utilisation "libre pour tous" des ressources et a probablement contribué à accélérer leur dégradation.

2. Au niveau des exploitations, il est nécessaire d'expliciter les droits fonciers à long terme si l'on veut que les agriculteurs investissent dans des technologies et des méthodes de gestion qui contribuent à une gestion durable. Les politiques gouvernementales ont souvent réduit les droits des agriculteurs, notamment en ce qui concerne les tenures coutumières en évolution où l'équilibre des droits individuels s'est souvent orienté en faveur des agriculteurs. Les politiques gouvernementales ne prévoient pas de droits de propriété privée étendus pour les agriculteurs. Le dialogue en ce domaine nécessite d'abord d'assurer les droits des agriculteurs. Puis, les gouvernements et les donateurs doivent examiner d'autres systèmes de tenure pour connaître leurs répercussions réelles sur la sécurité des agriculteurs. En outre, il faut inciter les gouvernements à adopter des politiques efficaces sur le plan des coûts pour accroître cette sécurité.

3. Les Etats d'Afrique occidentale cherchent à réglementer la gestion des arbres sur les exploitations par une gestion et une application des règles définies dans les Codes Forestiers. Ces codes, et notamment l'application de règles agressives et arbitraires ont augmenté le coût et le caractère aléatoire de la production d'arbres, en diminuant les incitations des agriculteurs à planter des arbres. Il faut donc réformer les Codes Forestiers pour donner un meilleur contrôle aux agriculteurs sur les méthodes de gestion des arbres dans les exploitations.

En conclusion, ce rapport examine des modèles d'innovation appropriés, et propose une série d'objectifs devant être discutés au niveau des gouvernements.

I. Incidences de la possession par les Etats des ressources communes sur la gestion des ressources au niveau local

Dans les années 1930, l'administration coloniale française déclarait que les terres inutilisées et incultes du Sahel appartenaient à l'Etat. Elle se préoccupait en effet de la dégradation rapide de l'environnement. Le Code Forestier promulgué dans tout le Sahel, dans les années 1930, est un exemple typique d'une approche de la gestion des ressources se basant sur le contrôle centralisé de l'Etat et la réglementation. Diverses catégories de domaines forestiers ont été définies au sein desquelles les Etats réglementaient, de façon plus ou moins intensive, l'utilisation des forêts, ainsi que d'autres utilisations de terres potentiellement compétitives, y compris le pâturage et la culture. La gestion devait être réalisée en réglementant les autorisations d'utilisation et en appliquant les règlements. Des ressources financières et en main d'oeuvre importantes étaient allouées à de grosses sociétés d'Etat responsables de l'exploitation commerciale des forêts, et à la mise en place de moyens d'application, mais peu de ressources étaient affectées à la vulgarisation au niveau des exploitations ou des communautés locales. Les Départements Forestiers revêtaient les caractéristiques d'unités para-militaires, et les agents forestiers se voyaient accordés de vastes pouvoirs de police.

L'une des conséquences importantes de l'hypothèse que l'Etat possède des ressources communes était que les institutions locales ou régionales perdaient leurs droits légaux à contrôler l'utilisation des ressources locales. Les

autorités locales perdant leur efficacité, les organismes d'Etat alors responsables de la gestion étaient incapables de mettre en place des systèmes de gestion efficaces. Les systèmes de gestion locale étaient fondés sur l'exercice de droits territoriaux sur les ressources locales. Les membres n'appartenant pas à ces organismes se voyaient refuser (ou réduire) l'accès aux pâturages, (aux forêts, ou aux pêcheries). La pression exercée sur les ressources locales était ainsi réduite, et du fait de l'affiliation politique ou sociale commune des utilisateurs, les institutions politiques permettaient aussi une certaine réglementation de l'utilisation au niveau local. La conséquence la plus immédiate de l'hypothèse de l'Etat propriétaire était un arrêt des contrôles au niveau territorial. En maints endroits, l'utilisation des ressources s'est libéralisée pour tous, et les ressources qui étaient auparavant suffisantes pour subvenir aux besoins des communautés locales sont devenues l'objet d'une surexploitation par des étrangers.

Gestion de la propriété communautaire

L'exemple le plus représentatif des incidences de l'hypothèse de l'Etat propriétaire est celui du delta du fleuve Niger au Mali. En 1818, Amadou, le puissant chef des Foulani, a mis au point dans le delta un vaste système de contrôle des pâturages appelé dina. Ce système réglementait l'ordre dans lequel les pâturages devaient être effectués dans le delta, ainsi que les droits de pâture des différents groupes. Ce système était géré par un conseil de 80 chefs de chaque territoire nommé par Amadou (voir annexe I pour avoir plus de détails sur la dina). Mais en 1960, au moment de l'indépendance, l'Etat s'est attribué la propriété de toutes les ressources et par la même occasion a supplanté l'autorité des groupes locaux pour réglementer l'accès et l'utilisation des ressources locales. Les groupes n'ont pas réussi à faire valoir les droits préférentiels dont ils jouissaient par le passé au niveau des ressources locales, ce qui s'est traduit par une utilisation anarchique des ressources dans la plus grande partie du delta.

On peut facilement comprendre pourquoi les organismes d'Etat se sont révélés incapables d'instituer une gestion. La réussite de la gestion des ressources communes soumises à une variation saisonnière et annuelle de la productivité réside essentiellement dans l'obtention d'informations sûres et opportunes concernant l'état des ressources. Les bureaucraties gouvernementales relativement centralisées ne sont pas particulièrement bien placées pour rassembler, analyser, et agir sur ce type d'informations. Les décisions de gestion sont les meilleures lorsqu'elles sont prises par les utilisateurs, dont le bien-être est presque d'emblée affecté par l'état des ressources.

La gestion de la propriété communautaire tirerait profit d'une clarification des droits des groupes utilisateurs par rapport à des ressources et des territoires donnés. La confusion et des incertitudes sont à l'origine de l'incitation à surexploiter les ressources et donc de leur rapide raréfaction (Thomson, 1982). Des accords d'utilisation, qui peuvent être décidés et garantis par les pouvoirs publics, seraient mis au point entre les groupes concurrents. L'IUCN met actuellement au point un modèle type qui affectera les droits des groupes aux différentes ressources du Cercle de Youvarou à l'intérieur du delta, et les expériences qui y seront menées devront être suivies de près.

S'il y a des avantages évidents à transmettre les principales prérogatives de gestion aux autorités locales, une telle stratégie comporte ses propres risques et problèmes. Il se pourrait que les organismes d'Etat chargés de la réglementation et les donateurs attendent trop des autorités locales en imposant des contrôles de gestion intensifs aux utilisateurs locaux. Si les membres de la communauté s'avèrent enthousiastes à défendre leurs ressources locales contre les prélèvements des étrangers, ils peuvent ne pas être très disposés à soutenir une application rigoureuse des règlements en ce qui concerne ces derniers. Les autorités locales atrophiées ont rarement l'autorité, ou le désir, d'appliquer des règles qui pourraient ne pas être populaires dans de larges segments de leurs organisations locales.

La coopération sera d'autant plus importante, et les coûts d'application plus faibles que si les incitations économiques à la coopération individuelle des villageois sont claires et sans ambiguïté. Malheureusement, il arrive souvent que les planificateurs des plans de gestion des propriétés communautaires telles que les bois de village ne tiennent pas compte de la façon dont chaque participant bénéficiera du plan en ce qui concerne, par exemple, les contributions individuelles en main-d'oeuvre. Il s'agit donc d'un problème de tenure (droits aux bénéfices communs en fonction des divers coûts) qui doit être traité en priorité lors de la mise au point de tous les types de plans de gestion des propriétés communautaires.

Ce qu'il faut, c'est que les Etats et les communautés prennent les dispositions nécessaires pour une plus grande collaboration, les Etats apportant l'aide technique et la planification nécessaire, ainsi que des règles de soutien qui peuvent généralement être acceptées par les communautés, mais que les communautés elles-mêmes peuvent avoir des difficultés à appliquer. Les communautés prendraient l'initiative de définir les programmes de gestion des ressources qui servent des objectifs économiques et de développement, et de définir des limites supportables d'application ou de contrôle des règles. Peu de modèles existent pour illustrer cette approche, sans doute parce que les planificateurs insistent tellement souvent sur des méthodes qui s'appuient exclusivement sur une des deux institutions (l'Etat ou la communauté) sans tenir compte de la nécessité de coopérer. Un modèle utile a été mis au point grâce à un programme financé par l'USAID dans la Réserve forestière de Guesselbodi, au Niger.

Gestion des réserves

Le projet de planification de l'utilisation des forêts et des terres (FLUP) financé par l'USAID au Niger fournit plusieurs leçons utiles sur le rôle opportun de l'Etat et des communautés locales dans la gestion de la propriété communautaire. Guesselbodi est une réserve forestière de 5000 hectares, à 25 kilomètres à l'est de Niamey. Quand le projet FLUP a démarré en 1981, cette réserve était extrêmement dégradée et surpâturée. Un plan de gestion a été mis en place en septembre 1983. Ce plan combine la promotion des objectifs écologiques (maintien de la production forestière) avec la production de bénéfices économiques pour la population locale grâce à la commercialisation de bois de chauffe à Niamey. Dès le départ, le projet accordait beaucoup d'importance à la gestion et aux problèmes d'organisation. Il en est résulté une division des responsabilités quant à la gestion des forêts au sein du

Service forestier, une coopérative locale créée pour commercialiser le bois provenant de la forêt, et, des bûcherons se sont vus accordés le droit de couper le bois et d'en approvisionner la coopérative. Il s'agit donc d'un panachage opportun des rôles des Etats et des utilisateurs. L'Etat crée ici des normes générales d'utilisation, et accorde des droits d'exploitation à un groupe local digne de foi (la coopérative) qui peut organiser l'exploitation au profit des populations locales (voir l'annexe II pour avoir plus de détails sur le projet FLUP).

Gestion des pâturages et droits de pâturage

Les gouvernements et les donateurs prennent conscience que les associations de pâture peuvent fournir une base institutionnelle pour organiser un pâturage intensif et des projets de développement de l'élevage. La Banque Mondiale prête son concours à des projets au Sénégal et au Niger qui délèguent des droits d'utilisation des zones de pâturages et des points d'eau particuliers à des associations d'utilisateurs. Au Mali, un nouveau code pastoral est en préparation. Un projet de code, que j'ai examiné en juillet 1988, prévoit d'accorder des droits étendus de vaine pâture à des groupes spécifiques à condition qu'ils acceptent d'observer certaines conditions d'utilisation. Dans une large mesure, ces approches représentent un retour à des principes antérieurs de contrôle des pâturages, fondés sur les droits territoriaux. Le problème principal posé par la transmission du contrôle sera de définir les principes d'assignation de certains groupes à des zones données.

II. Tenure et gestion des ressources

Pour quelle raison la tenure est-elle un des facteurs de la gestion des ressources au niveau de l'exploitation agricole locale?

La gestion des ressources pour assurer la continuité de la production signifie qu'une ressource donnée sera utilisée et gérée de sorte qu'à long terme, la productivité de cette ressource, pour une utilisation agricole ou une autre, sera maintenue à un niveau optimum. De ce fait, pour avoir une production de cultures durable il peut être nécessaire de maintenir la fertilité du sol en utilisant des cycles de jachère aménagés et des engrais. Selon la pente, le type du sol, et les méthodes de culture, le pourcentage des terrains perdus peut être réduit par le contrôle du ruissellement et de l'érosion. Si l'on veut diminuer les effets de l'érosion du vent sur les superficies de terre exposées il se peut que l'on doive planter des brise-vent. Pour maintenir la production de bétail il peut être nécessaire de limiter le nombre des animaux à une charge potentielle donnée de pâturages extensifs.

La sécurité de tenure et la liberté de gestion sont essentiels pour investir dans une agriculture durable

La théorie économique néoclassique suggère que le droit de propriété, ou les systèmes de ressources et de régime foncier, sont des facteurs importants

au niveau des décisions prises par les individus en ce qui concerne l'utilisation et la gestion des ressources. Si les droits de propriété d'un utilisateur sont clairs et sans ambiguïté, celui-ci devrait utiliser les ressources de façon à maximiser sa productivité à long terme. Si les droits de tenure sont garantis, les recettes de l'investissement reviendront à l'exploitant de la terre, et les bénéfices retirés des améliorations apportées ne seront pas revendiqués par quelqu'un d'autre ou dispersés entre un certain nombre de "parasites". Il, ou elle, sera plus enclin à utiliser des intrants comme les engrais et à investir dans des brise-vent, des cultures en terrasses, et dans d'autres aménagements essentiels qui rapporteraient des bénéfices à long terme.

Les tenures coutumières évoquent d'ordinaire des systèmes dans lesquels une autorité de la société, ou une entité politique locale, exerce des droits administratifs sur la terre. Les individus ont le droit de cultiver la terre en vertu de leur appartenance au groupe social. Les droits de l'individu revêtent en général la forme de droits d'usufruit à long terme. Dans les zones où la terre est relativement abondante, un individu qualifié peut exercer ses droits simplement en défrichant une terre non revendiquée. Dans les zones où la terre est moins abondante, un administrateur accrédité, qui peut-être un chef de village ou de tribu, peut répartir les terres ou sinon faire appliquer les lois foncières. Les droits d'un individu ne s'étendent pas à la vente, mais prennent en compte une grande variété de transactions ainsi que les transferts entre agriculteurs, au sein des familles, et entre les générations. D'après Cohen (1980), "Si la terre ne peut être vendue directement, elle peut être transférée à d'autres par diverses transactions, souvent avec un bénéfice". Du fait qu'on ne peut pas aliéner la terre sous la garde de la tribu ou de la communauté, elle n'est généralement pas acceptée par les banques de commerce comme caution pour l'obtention de crédits. Les lois coutumières sont, à quelques exceptions près, non écrites.

Les modes coutumiers de faire-valoir des terres ainsi que les politiques actuelles de réforme des terres en Afrique subsaharienne ont été critiqués car ils semblent ne pas réussir à assurer aux agriculteurs une sécurité suffisante. Si certaines critiques de la tenure coutumière sont fondées, elles sont le plus souvent basées sur une lecture inexacte des règles de tenure coutumière du fait qu'elles se rapportent à des systèmes de droits fonciers occidentaux plus familiers. Bien que les modes coutumiers de faire-valoir des terres soient caractérisés par une grande diversité, et qu'il soit difficile de les généraliser, les modes de faire-valoir des terres apportent ordinairement une sécurité suffisante aux agriculteurs, et évoluent de façon à apporter une plus grande sécurité. Au contraire, de nombreuses formes nouvelles de tenures d'Etat, ont souvent diminué l'éventail des droits individuels au lieu de l'élargir.

La législation foncière de la plupart des Etats d'Afrique de l'ouest a placé la possession de toutes les terres entre les mains de l'Etat, et, les groupes traditionnels locaux ne sont plus investis des droits fonciers. Toutefois, la plupart des Etats ont été incapables de mettre en place des systèmes efficaces de répartition et d'administration des terres, et les systèmes coutumiers de répartition des terres continuent de fonctionner, par assentiment ou par défaut, dans une grande partie de l'Afrique de l'ouest. Alors que les Etats revendiquent la possession au nom de la loi, il se peut

que le fonctionnement de facto des principes de tenure coutumière s'accompagne du développement de droits individuels plus solides.

Les modes coutumiers de faire-valoir de terres
sont des modes de faire-valoir individuels en évolution

Une critique courante des tenures coutumières est qu'elles ne donnent pas suffisamment aux agriculteurs l'assurance que leurs droits fonciers à long terme sont protégés et qu'ils bénéficieraient à long terme de leurs investissements actuels dans des méthodes de gestion opportunes. Du fait que les anciens droits de répartition appartiennent à la communauté (ou lui sont délégués par l'Etat), il existe une tendance qui consiste à ce que les étrangers accordent à la communauté ou à ses administrateurs la capacité d'agir en pleine propriété au sens occidental. Dans cette optique, les agriculteurs séjournent sur la terre, et peuvent être expulsés selon le bon vouloir de l'autorité foncière. Dans la pratique, et dans la loi coutumière, il ne s'agit pas d'une représentation exacte des choses. Les droits d'utilisation d'un individu sont bien définis dans la loi coutumière et généralement assurés. A peu près partout la terre est transmissible par héritage. D'ordinaire, les conditions dans lesquelles la terre cesse d'appartenir à une famille sont claires et bien comprises. La condition la plus courante du maintien des droits d'utilisation est que la terre soit cultivée, en tenant compte des jachères périodiques. L'un des buts sociaux importants des systèmes coutumiers consiste à fournir aux membres de la communauté les moyens de vivre normalement. Lorsque d'autres possibilités que l'agriculture ne sont pas encore disponibles sur une grande échelle, comme au Sahel, celle-ci reste une fonction importante.

Les droits fonciers de certaines catégories d'agriculteurs peuvent toutefois ne pas être aussi solides que ceux des autres. Les agriculteurs étrangers à la communauté, ce qui est un phénomène important en Afrique de l'ouest, sont traités comme invités dans une communauté, et se voient accorder des droits temporaires de culture. Dans certains cas, ils sont facilement absorbés par le mariage ou par le système de transmission par héritage dans le groupe local. Mais dans d'autres, l'application d'améliorations permanentes est interprétée comme une affirmation de droits permanents par ces étrangers, à laquelle s'oppose la communauté qui les reçoit. Il s'agit d'une action prévisible lorsque les droits fonciers fondamentaux sont dérivés de l'appartenance à un groupe social spécifique. Les femmes ne sont généralement pas qualifiées pour avoir des droits d'utilisation pour elles-mêmes, mais accèdent à la terre par leur mari, et peuvent la perdre en divorçant ou à la mort de celui-ci.

Du fait que les terres coutumières sont gérées par des institutions locales et sont parfois encore liées à des relations et des obligations sociales complexes, la gestion des règles peut se trouver empêtrée dans des machinations politiques locales. Dans de rares occasions, un individu peut perdre sa terre s'il s'est opposé au chef. Dans la mesure où ce type de crainte peut contribuer à un sentiment général d'insécurité, il se peut que les tenures coutumières restreignent les investissements des agriculteurs. Toutes les fois que cela pose un problème, il est nécessaire de mettre sur pied une protection ou un recours contre les caprices des réglementations foncières.

Les modes de faire-valoir coutumiers ne sont pas statiques. Dans de nombreuses régions d'Afrique, les tenures coutumières évoluent de telle sorte qu'elles octroient un plus grand éventail de droits aux individus. Des marchés fonciers apparaissent dans des régions où la terre manque, où les jeunes agriculteurs ne peuvent plus se procurer de terre par la répartition traditionnelle; sinon la quantité des terres qui doit être transmise par héritage est trop faible pour être viable économiquement.

Il existe également de nombreux exemples de commercialisation réussie de cultures dans des modes de faire-valoir coutumiers. Notamment, la production commerciale de cacao à l'ouest du Nigéria et du Ghana s'est développée dans le cadre de tenures coutumières (Berry, 1975). L'accroissement des débouchés d'exploitation commerciale intensive près des marchés urbains augmente la valeur des terres, et les entrepreneurs mettent au point des mécanismes permettant d'acheter des droits fonciers coutumiers. Les systèmes coutumiers s'adaptent de plus en plus aux ventes et à d'autres types de transactions, y compris l'octroi de concession et la location (Lawry, 1988).

On a parfois tendance à attribuer le fait que les agriculteurs échouent à adopter des technologies, ou des méthodes de conservation des sols, aux contraintes de la tenure, lorsque les investissements recommandés ne sont en fait ni économiquement ni techniquement viables, ou ne portent pas sur ce que les agriculteurs eux-mêmes considèrent être des problèmes. Les réformes des tenures à elles seules ne déclencheront pas un plus haut niveau d'investissements si les conditions du marché ne rentabilisent pas suffisamment ceux-ci. Une règle spécifique de la tenure peut facilement disparaître lorsque l'équilibre de l'ensemble des facteurs touchant à la gestion agricole s'infléchit en faveur de l'adoption d'une nouvelle méthode ou technique. Par exemple, si un nombre suffisant d'agriculteurs plante des cultures fourragères entre les campagnes de production des cultures vivrières, les conventions donnant des droits de faire pâturer le bétail sur les champs de la communauté entre les récoltes ne devraient pas restreindre la plantation de fourrages.

Les réformes des Etats n'ont pas renforcé les droits individuels, et ont souvent bloqué l'évolution des tenures en réaction aux nouvelles technologies et aux marchés

La législation foncière qui a suivi l'indépendance dans la plupart des pays d'Afrique de l'ouest a en général accordé aux Etats la possession de toutes les terres et des ressources naturelles, plutôt qu'elle n'a converti les tenures coutumières en propriété foncière libre. Les détenteurs de terres en zones urbaines ou les agriculteurs commerçants peuvent, tout au moins en fonction de la législation, louer des terres de l'Etat. Toutefois, ces nouvelles formes de tenures, qui sont supposées être plus sûres, peuvent comporter un certain nombre de conditions que les agriculteurs trouvent onéreuses. Par exemple, les fermages doivent être payés sur les baux commerciaux, et les baux imposent des délais à la durée de l'accord. Bien qu'il s'agisse normalement de limites à long terme, les tenures coutumières ne fixent en général aucune limite nette à l'exercice des droits d'utilisation transmissibles par héritage. Les terres, louées de l'Etat doivent habituellement être arpentées et enregistrées, ce qui revient très cher pour l'agriculteur. Il en résulte, que dans

beaucoup de régions, l'agriculteur moyen n'opte pas pour ces nouvelles formes de tenures, qui, du fait qu'elles font intervenir l'Etat dans des questions foncières dans des domaines nouveaux et mal connus, sont perçues comme étant moins sûres que les tenures coutumières.

Il se peut que les réformes de l'Etat au Sénégal aient bloqué l'évolution en faveur du renforcement des droits individuels au sein des systèmes coutumiers. Les droits coutumiers bien établis de prêter, d'hypothéquer et de vendre la terre ont été rendus caducs par la Loi du Domaine National de 1964, en vertu de laquelle les agriculteurs n'ont pas le droit de faire des transactions. Toutes les transactions, héritage compris, sont à présent sous le contrôle de conseils ruraux (Hardy Golan, 1987).

La législation foncière de l'Etat peut contribuer à l'insécurité d'autres façons. Il se peut que de grands dirigeants étrangers à une région accueillent favorablement l'intervention directe de l'Etat car elle peut avoir pour effet de réduire les droits de recours des petits cultivateurs vis-à-vis des autorités foncières locales (Grayzel, 1985). Ce type d'intervention de l'Etat peut avoir pour effet d'arrêter l'évolution de l'extension des droits individuels dans des systèmes localisés, à un niveau où les petits cultivateurs sont davantage susceptibles de conserver une prise. Dans les pays d'Afrique de l'ouest où les droits relevant de la loi coutumière sont légalement reconnus par l'Etat, ces règles coutumières ont pu évoluer grâce à la reconnaissance de l'évolution des coutumes par les Cours lorsqu'elles ont eu à régler des litiges. Il se peut que ce processus ait été bloqué dans des pays du Sahel où les déclarations de possession de la terre par les Etats a laissé les règles coutumières dans un vide juridique.

III. Les codes forestiers et les répercussions du contrôle de l'utilisation des ressources par l'Etat au niveau des exploitations locales

Les organismes d'Etat ont essayé d'imposer leurs propres normes de gestion aux utilisateurs en influant sur la structure des incitations à laquelle ils ont à faire face lorsqu'ils utilisent les ressources. Les codes forestiers des Etats sahéliens expriment tous l'idée que l'Etat est le meilleur juge de la façon d'utiliser les ressources de la forêt, y compris les arbres qui se trouvent sur les exploitations comme les forêts dans les zones communales. Les normes de gestion de l'Etat sont gérées par un système de permis d'utilisation et d'amendes en cas de violation de ces règles.

Le code forestier malien est un exemple type de la législation des forêts au Sahel. Il désigne les espèces protégées qui ne peuvent pas être déracinées, coupées ou endommagées de quelque façon que ce soit. A l'heure actuelle, il existe dix espèces locales protégées, où qu'elles se trouvent dans le pays, y compris sur les terrains privés. Des dispositions spéciales concernant les arbres et les forêts de la zone sahélienne interdisent le déracinement ou la coupe des arbres ou des buissons pour alimenter le bétail. Le "domaine forestier", c'est-à-dire la superficie couverte par le code forestier, représente plus de 90 pour cent de la superficie des terres. Il existe à l'intérieur du domaine forestier plusieurs types de réserves avec différents niveaux d'utilisation (voir l'annexe III pour avoir plus de détails sur les dispositions du

code). Les personnes qui ramassent du bois dans le domaine forestier pour le vendre doivent obtenir un permis du service forestier, et sur les exploitations individuelles, le code demande aux agriculteurs de se procurer un permis "gratuit" pour pouvoir récolter les espèces énumérées. Ceux qui violent les règles, y compris ceux qui n'ont pas de permis, sont passibles d'une citation devant les représentants du service des forestiers et doivent payer des amendes. Le montant du permis et des amendes constitue une source importante des recettes du service forestier.

Considéré du point de vue des tenures, le système des permis et des amendes constitue un cas où l'Etat revendique certains droits sur les ressources en arbres plantés ou entretenus par les agriculteurs. L'exercice des droits d'utilisation est partagé avec les agents forestiers. Cela peut réduire l'aptitude des agriculteurs à prévoir avec certitude les recettes qu'ils tireront de leurs investissements dans la foresterie et l'agro-foresterie. Si les méthodes de réglementation sont arbitraires et les recettes assez incertaines, les agriculteurs seront peu enclins à planter des arbres sur leurs exploitations. L'intention générale contenue dans les autres politiques forestières menées par les donateurs qui cherchent à promouvoir l'intérêt des agriculteurs pour la foresterie, peut ne pas aboutir à cause d'un processus de réglementation mis en place pour protéger les arbres que les agriculteurs ne sont pas enclins à planter du fait de la dure restriction de leurs droits.

Cependant, il est manifeste que le Service Forestier au Mali (et les départements forestiers des autres pays du Sahel) est très attaché à la gestion des forêts par des permis et des amendes, c'est-à-dire par l'application des règlements. Plusieurs facteurs sont sous-jacents à la politique actuelle. Tout d'abord, il existe une tradition bien ancrée de protection, sans tenir compte de l'impact des règlements spécifiques sur la motivation des agriculteurs à cultiver des arbres. Elle est en grande partie fondée sur la croyance que si on laissait les paysans utiliser leurs propres procédés, ils continueraient à appliquer des méthodes qui accroissent la déforestation. De nombreux responsables des forêts pensent que la seule chose qui empêche une déforestation massive est le code forestier. (Et en l'absence de tout autre moyen de gérer les forêts communales, c'est probablement vrai.) Enfin, les permis et les amendes sont des sources importantes de recettes pour le service forestier, et les amendes sont une source importante de recettes supplémentaires pour les agents forestiers.

IV. Modèles d'innovation

Ce rapport met en évidence la nécessité de modifier les politiques afin de promouvoir un plus grand intérêt des agriculteurs et de la communauté pour la gestion des ressources naturelles. On peut y arriver de différentes façons, et trois modèles possibles sont traités ici: la réforme législative au niveau national, l'utilisation de projets pour mettre au point et tester des modèles de réforme prometteurs, et donner les moyens d'innover à la communauté en matière de gestion des terres et d'enregistrement des droits (approche "de la base vers le sommet").

Réforme de la loi

Il se peut que les donateurs trouvent ou recherchent la possibilité de modifier la législation nationale. Depuis que ce rapport a été rédigé (1989), plusieurs projets de révision de la loi sont déjà en cours: révisions du code forestier au Sénégal, code pastoral au Mali, loi de coopération en Mauritanie, et essai de rédaction d'un code rural complet au Niger. Le dialogue sur la réforme de la loi est opportun lorsqu'il existe des prototypes réussis de gestion des ressources et le besoin de renforcer le fondement légal, ou lorsque des dispositions légales particulières, telles que celles des codes forestiers touchant à la foresterie dans les exploitations, ont des conséquences indésirables.

D'autre part, il est indispensable d'être clair sur le rôle joué par l'évolution de la loi dans le changement des comportements. Dans la plupart des cas, les seules modifications de loi n'aboutiront pas à grand chose. Par exemple, les réformes juridiques qui donnent aux agriculteurs des droits plus importants sur les arbres qu'ils ont plantés auront un impact limité sur leur attitude si les garde-forestiers ne changent pas la leur et si une information claire sur ces réformes n'est pas communiquée aux agriculteurs. Par ailleurs, l'introduction d'une panoplie complète de droits individuels associés à la propriété foncière libre ne devrait reproduire le comportement désiré que si de grands investissements sont faits délimiter et arpenter les exploitations, attribuer, enregistrer et mettre à jour régulièrement ces droits, et créer un système d'enregistrement avec une sévère mise à l'épreuve. Une réforme efficace des tenures impose des coûts substantiels, et le problème se pose alors en ces termes: Jusqu'à quel niveau peut-on réduire les coûts en appliquant des réformes qui soient moins profondes mais plus viables en fonction des principaux obstacles rencontrés?

Recherche appliquée

Les donateurs, tout comme les gouvernements du Sahel, ont besoin de trouver des possibilités de mettre au point et de tester des mesures qui combinent les réformes juridiques à la création d'incitations. Le contexte des projets offre cette possibilité. Par exemple, le Land Tenure Center met actuellement au point un programme de recherche avec le gouvernement du Mali et l'USAID afin d'étudier les effets des réformes contrôlées du code forestier sur les investissements des agriculteurs dans la foresterie, dans la Cinquième Région. Ce type d'innovation réalisé grâce à la "recherche appliquée" est essentiel du fait que nous ne disposons pas de nombreux modèles réussis de réforme institutionnelle dans le Sahel et que nous avons souvent peu idée des rapports coût/bénéfice au Sahel même pour des innovations qui sont familières ailleurs. On peut persuader les administrations nationales de suspendre, dans une zone touchée par un projet, l'application des dispositions juridiques qui pourraient être inefficaces pour observer les réactions des agriculteurs et pour permettre que des mesures spécifiques viennent compléter les réformes juridiques. Il est également possible de mettre au point "une législation communautaire" en ce qui concerne les règles coutumières. Les communautés locales décident tout à fait consciemment de changer ces règles, et les projets peuvent

parfois convaincre les autochtones de la nécessité de ces réformes, fournir des incitations au changement, ou couvrir une partie des coûts de transition. Les projets conditionnent parfois l'accès au bénéficiaires qui en sont retirés sur certain comportement bien que cela soit discutable dans le cas où une structure incitative n'existe pas pour soutenir ce nouveau comportement une fois que le projet est réalisé. Les projets peuvent parfois utiliser leur influence locale dans un rôle de médiation, pour obtenir des règlements contractuels entre les utilisateurs dont les intérêts diffèrent au sein d'une communauté ou entre les communautés qui se font concurrence dans l'utilisation de ces mêmes ressources. C'est sur des expériences comme celles-ci que des propositions judicieuses de législation--fondées sur un ensemble de mesures qui intègrent une réforme juridique et d'autres initiatives également importantes--devraient se faire jour.

Gestion de l'utilisation des terres en participation

Un troisième modèle d'innovation est le modèle de participation établi sous le parrainage de la Banque Mondiale au Burkina Faso. En ce qui concerne les projets pilotes, les projets en cours financés par divers donateurs ont été réorientés afin d'expérimenter la planification de l'utilisation des terres avec des comités de gestion villageois. Une unité centrale de coordination assure un rôle essentiellement d'évaluation. Si les techniciens travaillent avec les villageois, aucune directive n'est donnée. Un éventail remarquable de méthodes et de techniques est en train d'apparaître. Dans certaines régions, les villageois ont reçu le projet avec enthousiasme, dans d'autres, ils ont été indifférents ou négatifs. Dans certaines communautés, l'approche est traditionnelle, dans d'autres, on dresse la carte des parcelles et les droits d'utilisation sont indiqués. Ce travail constitue une première phase d'un effort à long terme visant à recréer des institutions et des styles de gestion des terres efficaces.

Il n'existe aucun modèle approprié, et le défi consiste à trouver les voies adéquates et une suite logique pour l'utilisation de ces différents modèles dans une situation particulière.

V. Objectifs du dialogue politique

Les objectifs de dialogue politique suivants ont provisoirement été définis.

A. Gestion de la propriété commune

La décentralisation du contrôle de gestion accru chez les groupes d'utilisateurs locaux est un objectif politique grandement souhaitable. On y parviendra surtout si les donateurs travaillent étroitement avec les gouvernements à mettre au point et à tester des modèles locaux de gestion. Une certaine prudence est recommandée. Du fait des politiques du passé et des changements économiques et sociaux, les fondements institutionnels de la gestion locale ne sont pas très solides dans la plupart des pays d'Afrique de l'ouest. Parmi

les facteurs qui doivent être présents à l'esprit lorsqu'on met au point une stratégie, il faut citer:

1. Les systèmes de gestion de la propriété commune doivent inclure des incitations économiques claires pour que les individus participent. La répartition des bénéfices retirés de la propriété commune en fonction du travail individuel et d'autres contributions doit être claire dès le départ.

2. Les communautés seront favorables à la décentralisation de l'autorité, notamment si elle leur donne des droits préférentiels par rapport aux autres. Les responsables de la planification doivent prendre garde à ce que les intérêts de ceux qui pourraient se voir refuser l'accès aux ressources locales soient compensés par des droits aux ressources autre part. L'Etat jouera un rôle important et nécessaire en adjugeant des droits aux ressources aux divers groupes.

3. Les systèmes de gestion les plus efficaces se dégageront d'après moi, des mesures de collaboration, lorsque l'Etat fournira une assistance technique, et d'application d'un système de soutien des règles convenues par une institution locale digne de confiance. Cette institution gèrerait l'utilisation locale et la répartition des bénéfices. Plusieurs projets en cours fournissent de bons laboratoires qui permettent de mettre au point des modèles qui fonctionnent. Leurs incidences sur les politiques nationales doivent être précisées de manière plus explicite.

B. Sécurité de tenure

Le but du dialogue politique concernant les méthodes d'action au niveau national devrait être d'encourager les Etats à soutenir des politiques qui reconnaissent des droits individuels plus clairs et moins ambigus aux agriculteurs. Il faut identifier les sources d'insécurité et les analyser. Les situations locales varient beaucoup à cet égard, et les questions suivantes fournissent un cadre pour la recherche appliquée et le dialogue politique.

1. Quels sont, en fait, les droits fonciers de chaque agriculteur par rapport à la communauté et à l'Etat? Les droits à long terme des agriculteurs sont-ils réellement incertains? Quels sont les problèmes spécifiques aux tenures qui occasionnent cette insécurité?

2. Existont-ils d'autres facteurs que la tenure qui font que les agriculteurs n'investissent pas dans de nouvelles technologies ou méthodes? Si les facteurs en dehors des tenures deviennent moins contraignants, est-ce que la tenure limitera le choix, ou est-ce que les règles de la tenure elles-mêmes s'ajusteront?

3. Quelles sont les possibilités d'accroître la sécurité, si on considère l'ensemble des coûts liés à une stratégie donnée? Arriver à modifier une tenure ne consiste pas simplement à modifier la loi foncière. Les systèmes de titres de propriété foncière et d'enregistrement fondés sur les modèles occidentaux nécessitent l'établissement de mécanismes administratifs coûteux qui grèveraient fortement la plupart des budgets ouest-africains.

Des réformes d'ordre politique pratiques, bien réfléchies et efficaces sur le plan des coûts pourraient se dégager de ce processus. Elles pourraient inclure par exemple: des réformes attribuant plus de droits aux femmes, aux agriculteurs étrangers, ou à d'autres; des mesures de protection des agriculteurs contre les actions arbitraires de l'Etat ou des autorités foncières coutumières; des procédures facilitant et sanctionnant de nouvelles formes de transactions foncières y compris les ventes; ou des réformes qui codifient la protection du droit législatif des systèmes coutumiers, notamment de ceux qui régissent l'accès aux ressources. Toutefois, les processus par lesquels les normes légales coutumières se forment pour faire face à de nouveaux besoins sont aussi importants que les réformes particulières. Le dialogue politique et la recherche active devraient englober les institutions et les modes de règlements des litiges. La façon dont les litiges concernant la terre et les autres ressources sont résolus affectera le développement d'une plus grande sécurité de tenure et la capacité accrue des agriculteurs à innover et à investir. Dans la mesure où ces mécanismes contribuent à une évolution, comme par exemple celle de la loi sur les "terres familiales" en Afrique de l'ouest anglophone, il sera moins nécessaire de faire appel à la loi.

C. Codes forestiers

Les possibilités de réforme politique dans ce domaine sont très importantes, notamment en ce qui concerne la réduction des effets de dissuasion de certaines dispositions contenues dans le code forestier sur les investissements des agriculteurs dans la foresterie dans le cadre des exploitations agricoles.

1. Les réformes des tenures doivent faire partie d'un ensemble plus important de réformes politiques, qui détourne l'orientation du service des forêts du contrôle en faveur de la gestion et de l'utilisation continue. Cela supposera d'apporter une nouvelle formation aux agents forestiers, et de faire des réformes au niveau du financement qui diminuent la dépendance vis-à-vis des permis et des amendes pour assurer les revenus des départements et des agents forestiers. Il n'est pas manifeste que les départements forestiers se soient déjà engagés fondamentalement dans cette réorientation. L'engagement et le soutien permanent des donateurs sera un facteur décisif pour aider ces départements à faire les changements nécessaires.

2. L'ensemble des mesures techniques doit être sagement calculé, et fondé sur une compréhension des limites des systèmes d'agriculture et des besoins des producteurs. Une fois de plus, il se peut que la tenure ne soit pas la seule contrainte affectant les investissements des agriculteurs dans la sylviculture. L'ensemble des mesures d'agro-foresterie pour les systèmes de culture pluviale est encore en cours de développement.

3. Le dialogue doit être axé sur les caractéristiques spécifiques des codes qui entravent l'investissement au niveau des exploitations dans la sylviculture et l'agrosylviculture, plutôt que sur la révision générale de ces codes. La réforme principale consiste à réviser la loi pour faire en sorte que tout individu qui plante un arbre, quel qu'en soit l'espèce, ait tous les droits de l'utiliser comme il ou elle le veut, sans avoir d'autorisation des pouvoirs publics ou sans avoir à payer des droits, ce qui remettrait de ce

fait en vigueur les incitations privées à la plantation d'arbres. D'autre part, en l'absence de modèles éprouvés de gestion locale, il serait contre-indiqué de penser à suspendre l'application de ces codes dans les forêts communales.

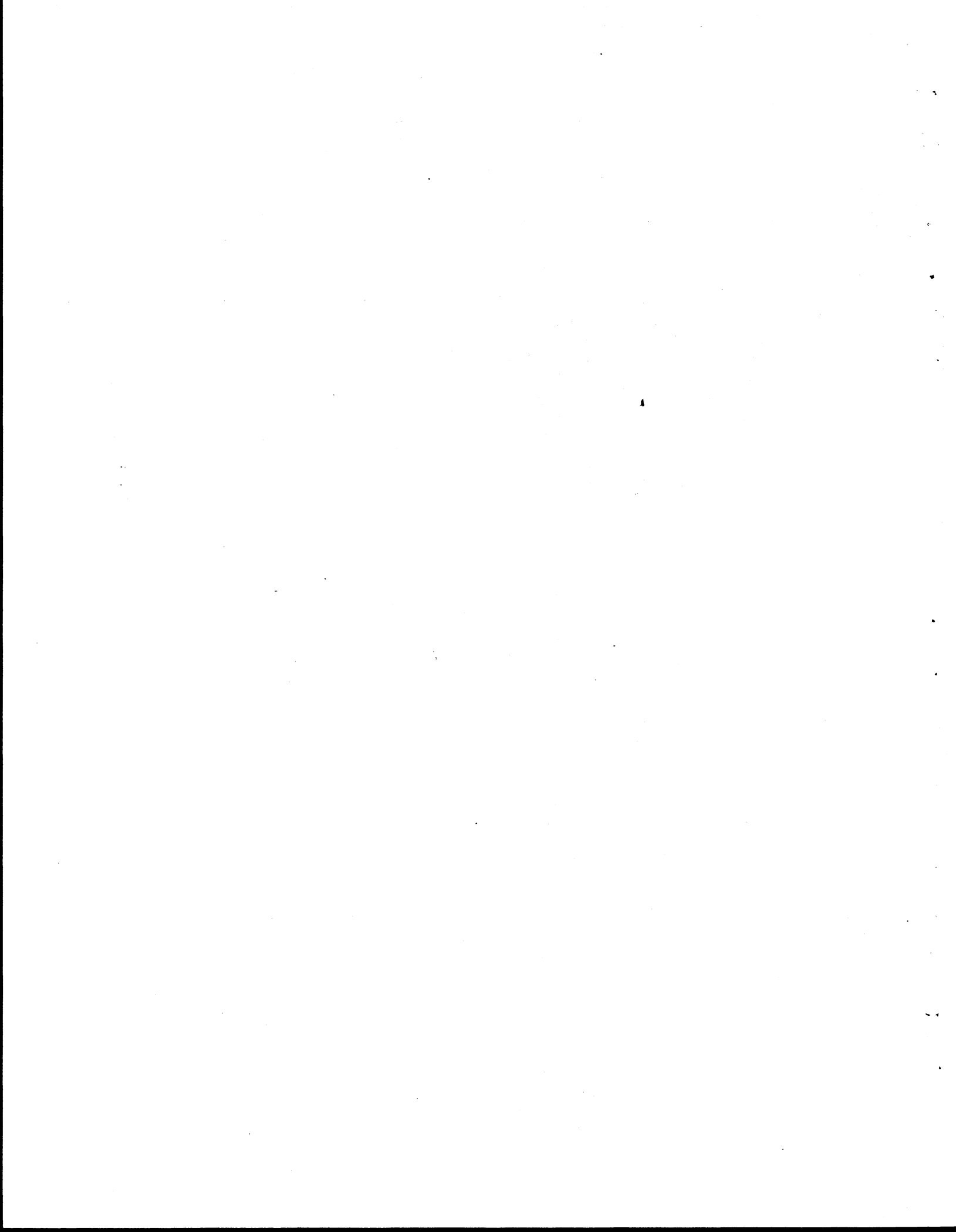
4. Les gouvernements et les départements forestiers se méfieront des réformes proposées qui réduiraient la possibilité pour l'Etat d'intervenir au nom de la protection des ressources. Le processus de dialogue en profitera toutes les fois que l'expérience soutiendra la position selon laquelle de plus gros investissements des agriculteurs dans la plantation d'arbres auront lieu lorsque ces agriculteurs auront un contrôle direct plus important sur leurs arbres. La recherche appliquée, effectuée dans le cadre qui convient, peut apporter des assurances aux gouvernements sur l'issue des réformes politiques.

D. Initiatives et processus de réforme

1. La réforme d'une législation nationale peut être une approche efficace du moment qu'on se rend compte que des mesures supplémentaires avec des coûts réels doivent accompagner les modifications juridiques pour la rendre efficace. Ce type de réforme est indiqué lorsque les modèles d'innovation d'utilité publique qui ont fait leurs preuves doivent être remis en application sur le plan juridique, ou lorsque l'on relève des dispositions juridiques spécifiquement préjudiciables, comme c'est le cas dans certaines dispositions des codes forestiers.

2. Les initiatives de projets offrent la possibilité de réaliser des expériences, en modifiant les règles et les incitations et en testant de nouveaux modèles d'institutions. Ce type d'expérience est surtout nécessaire de mettre au point des modèles de gestions réussis des propriétés communautaires et des modèles d'utilisation limitée des ressources appartenant aux Etats par les communautés.

3. Il est nécessaire de tester les modèles de gestion des terroirs villageois et l'enregistrement des droits d'utilisation. Ce sont des étapes utiles en faveur de la reconnaissance d'un plus grand nombre de droits privés sur les terres, à la fois pour les individus et pour les groupes. Il est nécessaire de faire des expériences à l'aide de ce type de modèles tant pour analyser les besoins ressentis par les communautés locales que pour mettre au point une gestion des terres à l'aide d'une "technologie appropriée" pour les terres de faible valeur du Sahel, où il serait trop onéreux d'introduire un cadastre officiel et des processus d'enregistrement des terres.



ANNEXE 1

Le delta du fleuve Niger, Mali

L'exemple le plus représentatif de l'incidence de l'hypothèse de la propriété d'Etat est celui du delta du fleuve Niger au Mali. Ce delta est un système écologique complexe et hautement productif, qui fait vivre un grand nombre d'élevages, de pêcheries, et permet la production de riz irrigué. Toutefois, ce delta est un système écologique soumis à rude épreuve. La superficie de delta "vivant" a diminué ces dernières années et est passée de 25.000 kilomètres carrés à 18.000 kilomètres carrés. Cela a été attribué à un certain nombre de facteurs, notamment le surpâturage, et la baisse du niveau de l'eau due à la sécheresse. La sécheresse prolongée qui a sévi dans les zones non irriguées du Sahel a entraîné une migration régulière de nouveaux colons, et une utilisation plus intensive des ressources du delta. Les conflits entre les principaux groupes qui utilisent le delta: les gardiens de troupeaux, les pêcheurs et les producteurs de riz sont nombreux. En 1960, à l'indépendance, l'Etat s'est arrogé la propriété de toutes les ressources, et par la même occasion a supplanté l'autorité des groupes locaux pour réglementer l'accès et l'utilisation des ressources locales. Ces groupes ont été incapables de faire valoir les droits préférentiels aux ressources locales dont ils bénéficiaient auparavant. Il en découle que l'utilisation des ressources est devenue "accessible à tous" dans la plus grande partie du delta.

Cela n'a pas toujours été le cas. En 1818, le puissant chef des Foulanis, Amadou, a instauré un vaste système de contrôle des pâturages dans le delta appelé dina. Ce système réglementait l'ordre de pâture des divers pâturages du delta, et les droits de pâture des différents groupes. Ce système était géré par un conseil de 80 chefs des différents territoires nommés par Amadou. Le conseil établissait des règles et coordonnait les mouvements du bétail à travers tout le delta. Les chefs avaient la responsabilité de la gestion des zones de pâturages sur leurs propres territoires. La dina n'était pas essentiellement un système de gestion des ressources, mais plutôt une structure administrative centralisée permettant de gérer les droits d'accès aux pâturages. Il est à noter que ce système fournissait une structure qui permettait de collecter des taxes sur le bétail. Mais la dina a eu pour effet de rationaliser le pâturage pour faire en sorte d'en répartir la pression de manière assez égale. La structure du pâturage était aussi coordonnée pour tenir compte des cycles de culture.

De même, les systèmes locaux de gestion des pêcheries étaient mis en pratique par les trois principaux groupes de pêcheurs du delta, les Bozos, les Somonos et les Sorkos. En bref, la réglementation se fondait sur le contrôle du village sur les ressources locales en poissons. Le déroulement de la pêche, la taille des spécimens conservés, et la technologie utilisée étaient réglementés par un responsable local de la pêche. Les étrangers étaient exclus des terrains de pêche locaux.

La dina a fonctionné comme un système de gestion rudimentaire aussi longtemps que les Foulanis sont restés le groupe dominant dans le delta, et l'élevage a été la forme dominante d'utilisation des terres. Avec l'indépendance, l'Etat a pris des mesures pour démanteler les droits des autorités traditionnelles sur les terres et leur gestion.

L'hégémonie des Foulanis dans le delta prit fin. D'autres groupes ont alors pu poursuivre des objectifs opposés sans être freinés par le contrôle des Foulanis. De même, les groupes de pêcheurs ne pouvaient plus faire valoir des droits spéciaux sur les pêcheries locales. Des "étrangers" s'installèrent sur les terrains de pêches locaux, et n'observèrent pas les directives locales concernant la pêche. Ces dernières années, la pêche a été reprise par les anciens gardiens de troupeaux et les cultivateurs, et les pressions sur la pêche se sont accrues. En 1965, de nouveaux filets de pêche à mailles plus étroites ont été introduits dans la région, ce qui s'est traduit par une augmentation des prises de poissons non arrivés à maturité. L'extension de la culture du riz a réduit les zones de frai. Le pâturage classique et les directives de pêche n'ont pas été remplacés par des systèmes efficaces de contrôle de l'Etat. Un fonctionnaire, avec qui j'ai parlé en février 1988, à Mopti, a caractérisé la situation dans le delta comme "vide" de tout fondement structurel ou apparenté aux tenures pour permettre la gestion et le contrôle des ressources. Le problème a été exacerbé par la nouvelle définition des limites des régions et des cercles dans toute la région du delta sans que l'on ait tenu compte des unités sociales traditionnelles et des unités écologiques naturelles. L'ancienne correspondance approximative entre les unités sociale et politique et les zones d'utilisation des ressources a disparu. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les organismes d'Etat se sont révélés incapables d'assurer une gestion. L'une des clés de la gestion réussie des ressources communales, soumises à une variation saisonnière et annuelle de la productivité, est l'obtention d'informations exactes et opportunes sur l'état des ressources. Les bureaucraties gouvernementales relativement centralisées ne sont pas particulièrement bien placées pour recueillir, analyser, et agir sur ce type d'informations. Les décisions de gestion sont meilleures lorsqu'elles sont prises par les utilisateurs, dont le bien être est le plus immédiatement affecté par l'état des ressources. En outre, il faut tenir compte du fait que le principal objectif de l'Etat, qui centralise le contrôle, est de faire valoir son autorité politique sur les intérêts locaux, et non d'imposer un nouveau régime de gestion des ressources. Les Etats ont concentré leurs efforts de réglementation sur les utilisateurs individuels et non sur les groupes d'utilisateurs locaux.

ANNEXE 2

Réserve forestière de Guesselbodi, Niger

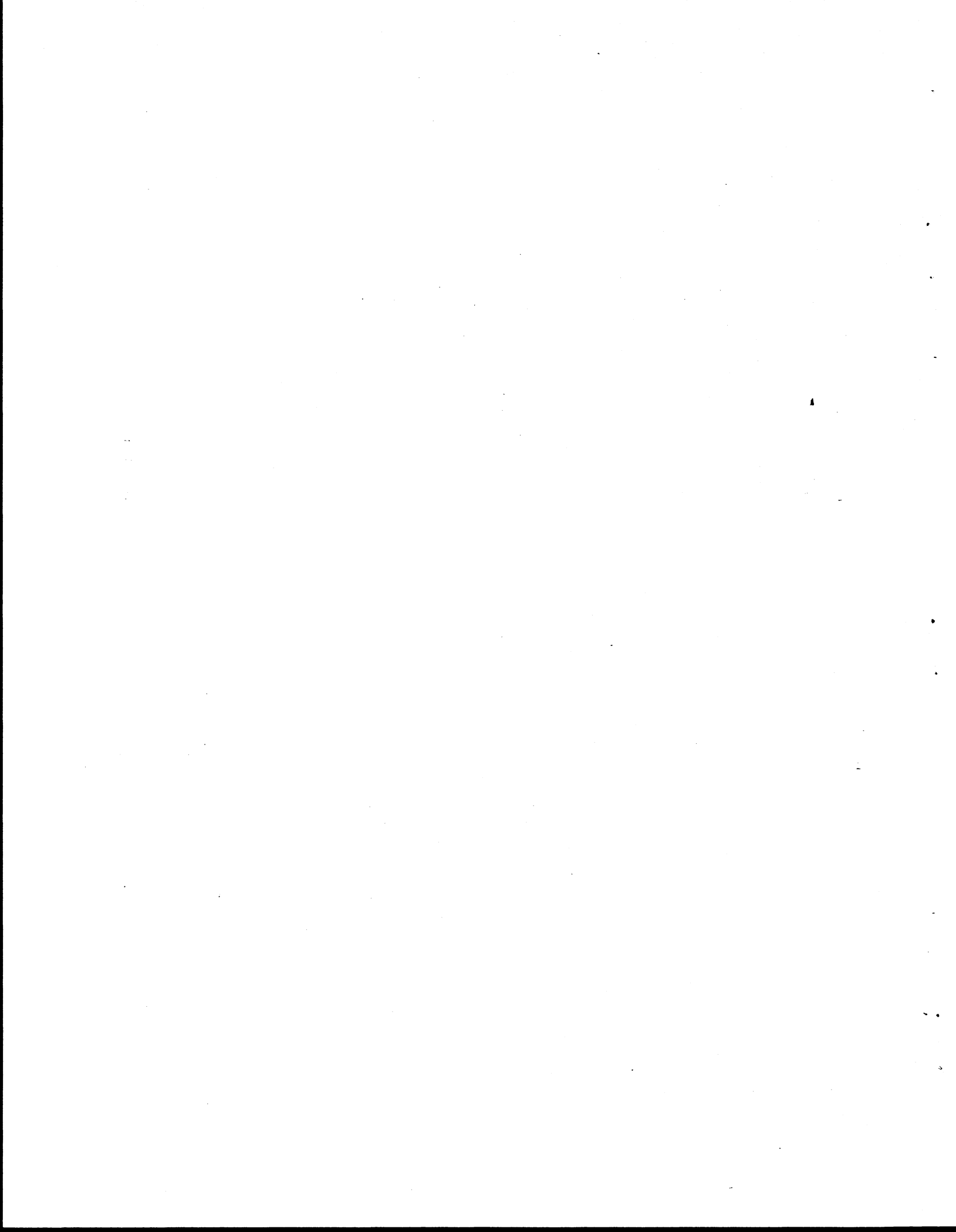
Le projet (FLUP)* de planification de l'utilisation des terres et des forêts, financé par l'USAID, au Niger, fournit plusieurs leçons utiles sur le rôle opportun de l'Etat et au niveau local quant à la gestion des propriétés communautaires. Guesselbodi est une réserve forestière de 5.000 hectares, à 25 kilomètres à l'est de Niamey. Elle était extrêmement dégradée et surpâturée lorsque le FLUP a commencé à y travailler en 1981. Un plan d'aménagement a été mis en place en septembre 1983. Ce plan combine la promotion d'objectifs écologiques (production forestière permanente) à la création de bénéfices économiques pour la population locale grâce à la commercialisation de bois de chauffe à Niamey. Dès le départ, ce projet a fortement privilégié les problèmes de gestion et d'organisation. Ce qui a évolué c'est que les responsabilités de l'aménagement des forêts ont été réparties au sein du service des forêts, une coopérative locale a été créée pour commercialiser le bois provenant de la forêt, et des bûcherons indépendants se sont vus accorder le droit de couper et de fournir du bois à la coopérative.

Le service des forêts (avec une assistance technique importante du FLUP) est responsable de l'ensemble de la gestion et du contrôle de la forêt. Il établit des taux de récolte techniquement acceptables, supervise la plantation des arbres et les activités d'aménagement de la forêt, et supervise les gardes forestiers, embauchés en dehors de la zone, pour contrôler la pâture et les récoltes illégales.

La coopérative (établie avec l'aide du CLUSA) s'est vue accorder le droit exclusif de ramasser et de vendre tout le bois qui peut être récupéré dans la forêt, conformément aux directives d'aménagement établies par le projet. Les revenus tirés de la vente du bois sont répartis à parts égales entre les villageois de la région. La coopérative accorde à son tour des permis aux bûcherons locaux pour ramasser du bois. Les bûcherons touchent 1.000 CFA par mois pour une récolte de 25 mètres cubes au maximum de bois chacun. Environ 150 bûcherons travaillent dans la réserve forestière à tout instant.

Le modèle de Guesselbodi offre un panachage approprié du rôle de l'Etat et des utilisateurs. L'Etat établit ici des normes générales d'utilisation, et accorde des droits d'utilisation à un groupe local digne de confiance (la coopérative) qui peut organiser l'utilisation au bénéfice des populations locales. Il est important de noter que l'Etat conserve ses droits de déterminer la fréquence des récoltes et d'autres politiques d'aménagement. Il est à noter que l'Etat participe activement au programme d'application. L'application rigoureuse des règlements pour lutter contre la surutilisation par les populations locales serait difficile pour la coopérative.

* Abréviation de l'anglais, Forest and Land Use Planning.



ANNEXE 3

Le code forestier du Mali

Le code forestier du Mali est typique de la législation forestière du Sahel. Le code actuel est devenu loi en 1986, mais ses dispositions essentielles ne sont pas sensiblement différentes de celles du code précédent (1968), ou de celle du premier code promulgué par les français en 1935. Le code de 1935 instaurait des réserves forestières, soumises à une utilisation stricte et à des contrôles de gestion. Trois espèces d'arbres ont été explicitement "protégées" et ne pouvaient pas être déracinées, coupées, ou endommagées de quelque manière que ce soit. La coupe de quatre autres espèces pour servir de bois de chauffe était interdite. Des révisions ultérieures du code ont développé la liste des essences protégées, de sorte qu'aujourd'hui, dix espèces locales figurent dans la liste. L'acacia albida, le nere et le karite, qui sont trois des espèces d'arbres que l'on trouve le plus couramment au Mali, et qui sont importantes d'un point de vue économique, figurent parmi les espèces protégées.

Le code de 1986 incorpore des dispositions spéciales concernant les arbres et les forêts de la zone sahélienne. Dans cette zone, la déracinement ou la coupe d'arbres ou de buissons destinés à l'alimentation des animaux est interdite. La coupe des branches à moins de 1,5 mètre du sol est interdite. Ces restrictions s'appliquent à toutes les espèces d'arbres, indigènes et exotiques, et à tous les arbres se trouvant sur les exploitations individuelles.

Le domaine de compétence général du code forestier est le "domaine forestier", qui est défini comme toute terre qui n'est pas cultivée ni plantée de vergers, les terres qui se trouvent dans les cités et les villes, et les parcelles de terres non boisées dont les individus ont un titre de propriété du point de vue du code Domainial et Foncier (c'est-à-dire les terres arpentées et enregistrées, ce qui représente un infime pourcentage de la superficie du pays). Pour parler d'une manière pragmatique, environ 90 pour cent de la superficie des terres au Mali sont considérées comme domaine forestier du point de vue du code. La terre cultivée qui a été laissée en jachère pendant plus de cinq ans est considérée comme faisant partie du domaine forestier. Toutes les espèces protégées énumérées dans le code sont protégées où qu'elles se trouvent dans le pays, y compris sur les champs cultivés.

A l'intérieur du domaine forestier, les unités territoriales sont à nouveau classées comme "forêts protégées", "réserves forestières" ou "périmètres de restauration". Les "périmètres de restauration" sont des zones qui subissent une reforestation planifiée sans la supervision du service des forêts, ou des zones considérées avoir besoin d'une protection particulière. La culture et la pâture ne sont pas permises dans les réserves, sauf dans des circonstances spéciales et sous couvert de conditions déterminées. Les cultures vivrières de base sont autorisées dans les forêts protégées tout comme la pâture.

Les personnes qui ramassent du bois dans le domaine forestier pour des motifs commerciaux, y compris du bois de chauffe, doivent obtenir une autorisation du service des forêts. Le ramassage du bois mort dans les "forêts protégées", pour un usage personnel, ne nécessite pas d'autorisation. Sur les exploitations individuelles, le code forestier demande aux agriculteurs de se procurer un permis "gratuit" pour pouvoir prendre des espèces couvertes par la liste.

Ceux qui violent les règlements, y compris ceux qui n'ont pas de permis gratuit, s'exposent à être cités par les agents forestiers et au paiement d'amendes. Les droits de permis et les amendes sont des sources importantes de revenu pour le service des forêts. Soixante-cinq pour cent des droits et des amendes récoltés sont alloués au Fonds forestier, qui finance les activités du service des forêts. Les 25 pour cent restants sont répartis entre le personnel du service des forêts à titre de commissions. Les agents forestiers perçoivent un pourcentage de toutes les recettes tirées des amendes produites par leur activité individuelle qui consiste à faire respecter les règlements. Le recours aux amendes est de plus en plus fréquent, par rapport aux permis, pour obtenir des recettes. En 1969, 24 pour cent des revenus du Fonds forestier des non-donateurs provenaient des amendes, et 76 pour cent des droits d'obtention des permis. Et 1984, 49 pour cent des recettes revêtaient la forme d'amendes, et 51 pour cent provenaient des droits attachés aux permis (Lai et Khan, 1986).

Ce recours du service des forêts à l'application stricte du code forestier comme pièce maîtresse de la politique de gestion des forêts a été largement critiqué. Les agents forestiers sont généralement considérés par le public comme des agents de police paramilitaire. Heermans (1986: 69) écrit que: "tant que l'agent forestier sera perçu par les villageois comme garde paramilitaire et non comme un agent supplémentaire bienveillant, il sera difficile d'intégrer, avec succès, les villageois aux activités liées à la gestion".

La nécessité pour les agriculteurs de se procurer des permis gratuits, pour couper les arbres protégés sur leurs exploitations, est onéreuse pour les agriculteurs. Les agriculteurs doivent aller voir les agents forestiers et doivent souvent les transporter jusqu'à leur exploitation pour effectuer le contrôle. Lai et Khan (1986) observent que de nombreuses personnes essaient de passer outre au permis, mais ce faisant, elles deviennent vulnérables et peuvent être citées ou payer des amendes pour ne pas avoir de permis. Aucune garantie ne permet aux agriculteurs d'obtenir un permis s'ils le demandent. Les agents forestiers, avec qui l'équipe du LTC a visité la cinquième région du Mali, montraient généralement du dédain envers les capacités de gestion des agriculteurs, et avaient tendance à voir de haut l'intérêt porté par les services publics aux méthodes de gestion des agriculteurs. Un agent forestier a donné l'exemple suivant d'une intervention opportune de l'Etat. Il considérait que si un agriculteur plante un arbre au coin de son champ, et qu'après avoir atteint sa maturité les passants prenaient l'habitude de se reposer dans son ombre, le public était donc légitimement intéressé à la conservation de l'ombre, et le service des forêts avait le devoir d'interdire à l'agriculteur de couper cet arbre. Ils pensaient que sans leurs conseils, les agriculteurs couperaient les arbres avant leur maturité, les tailleraient d'une manière incorrecte, etc. Nous avons aussi observé une grande incertitude parmi les agents forestiers concernant les diverses règles du code forestier.

Bibliographie

- Berry, Sara. 1975. Cocoa, Custom and Socio-Economic Change in Rural Western Nigeria. Oxford: Clarendon Press.
- Bruce, John W. 1988. "Do Indigenous Tenure Systems Constrain Agricultural Development?" Rapport présenté à la Conférence sur les terres dans les systèmes agraires africains, Université de l'Illinois, Champaign-Urbana, avril.
- Cohen, John M. 1980. "Land Tenure and Rural Development in Africa." Dans Agricultural Development in Africa, edited by R.F. Bates and M.F. Lofchie. New York: Praeger.
- Grayzel, John M. 1985. "Land Tenure and Development in Mauritania: The Causes and Consequences of Legal Modernization." Nouakchott: USAID.
- Hardy Golan, Elise. 1988. "The Importance of Correctly Characterizing the Compound's Tenure Distribution in Formulating National Land Tenure Policy: The Case of Senegal." Security of Tenure/Land Registration Project. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Heermans, John. 1986. "The Guesselbodi Experiment: Bushland Management in Niger." Rural Africana, no. 23-24, pp. 67-77.
- Lai, C.K., et Asmeen Khan. 1986. "Mali as a Case Study of Forestry Policy in the Sahel: Institutional Constraints on Social Forestry." Social Forestry Network, 3ème rapport, ODI.
- Lawry, Steven W. 1988. "Transactions in Cropland Held under Customary Tenure in Lesotho." Rapport présenté à la Conférence sur les terres dans les systèmes agraires africains, Université de l'Illinois, Champaign-Urbana, avril.
- Lewis, John V.D. 1978. "Range Use and Fulbe Social Organization: The View from Macina." N.p.
- Mali. Divers documents officiels, dont: ODEM: "Rapport d'activité"; Sahel Vert; "L'évolution de l'organisation et de l'administration des pêches", 1986; "Rapport sur les possibilités de mise en oeuvre du nouveau système d'exploitation du bois", 1987; "Opération Riz Mopti"; Code Domainial; Code Forestier; Aperçu du projet de code pastoral.
- Niger. Divers documents officiels, dont: "The Land Tenure System in the Niger, Customary Rights, Public and Private Domain"; "Programme pour les Visites de Guesselbodi"; Projet PUSF; Code Forestier.
- Reyna, S.P. 1979. "Social Soundness: The Gambia Reforestation Project (635-0205)." Banjul: USAID.

Sénégal. 1988 (projet); 1974; 1965. Codes Forestiers.

Shaikh, Asif M., Eric Arnould, Kjell Christopherson, Roy Hagen, Joseph Tabor, Peter Warshall. 1988. "Opportunities for Sustained Development: Successful Natural Resources Management in the Sahel." Washington, D.C.: USAID.

Thomson, James T. 1982. "Participation, Local Organization, Land and Tree Tenure: Future Directions for Sahelian Forestry." Agroforestry in the Sahel. Washington, DC: National Academy of Science.