



Jeux d'échelles, jeux d'acteurs, jeux de mots. Approche comparée des politiques forestières en Guinée, à Madagascar et au Vietnam : de la colonisation à la globalisation.

Xavier Amelot, Véronique André-Lamat, Marie Mellac

► To cite this version:

Xavier Amelot, Véronique André-Lamat, Marie Mellac. Jeux d'échelles, jeux d'acteurs, jeux de mots. Approche comparée des politiques forestières en Guinée, à Madagascar et au Vietnam : de la colonisation à la globalisation.. Colloque international GECOREV Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement - du local au mondial - : pour un dialogue entre chercheurs, société civile et décideurs, Université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines, 26-27-28 juin 2006, 2006, Saint-Quentin-en-Yvelines, France. halshs-00331508

HAL Id: halshs-00331508

<https://shs.hal.science/halshs-00331508>

Submitted on 31 Mar 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jeux d'échelles, jeux d'acteurs, jeux de mots.

Approche comparée des politiques forestières en Guinée, à Madagascar et au Viêt Nam : de la colonisation à la globalisation.

Xavier Amelot, Véronique André, Marie Mellac
x.amelot@ades.cnrs.fr, v.andre@ades.cnrs.fr, m.mellac@ades.cnrs.fr

UMR ADES-Tempos CNRS/Universités de Bordeaux 2 et 3
Maison des Suds, 12 esplanade des Antilles, 33 607 PESSAC Cedex

Résumé.

La fin du XXe siècle a été marquée par un renforcement des liens d'interdépendance entre des acteurs intervenant à des niveaux d'échelle différents. Ce contexte de globalisation se caractérise par l'affirmation de nouveaux acteurs à l'échelon global. Dans le même temps, l'échelon local, longtemps « étouffé » par la place de l'Etat, a été réactivé par de nouveaux paradigmes dont celui très prégnant de développement durable. Se pose alors la question de la nouvelle place de l'échelon national.

Nous nous proposons, à travers l'analyse des textes des politiques publiques forestières de nous interroger sur les différents acteurs en présence (issus de différents échelons) et les discours, significatifs des représentations de chaque catégorie d'acteurs qui sous-tendent ces politiques forestières.

Notre communication s'appuie sur l'étude de trois Etats du Sud ayant connu des trajectoires historiques assez similaires (colonisation française, période socialiste, puis « ouverture » à partir des années 80). Cette approche comparée, inscrite dans une perspective diachronique, nous permet de confronter les différents échelons mobilisés dans les processus de construction, de mise en œuvre et de mise en application des politiques publiques forestières. Il s'agit de faire émerger, de décrypter le rôle des acteurs et de leurs représentations et ainsi de mettre en évidence la permanence des décalages entre le niveau local et national. Enfin, nous pourrions nous interroger sur la persistance et l'efficacité de modèles de pensée dominants et uniformisants et reposer autrement la question de l'articulation entre les échelons du global et du local.

Mots clés : acteurs, échelle, globalisation, politique publique, discours, forêt, Guinée, Viêt Nam, Madagascar.

Key words : actors, scale, globalization, public policies, discourse analysis, forest, Guinea, Vietnam, Madagascar

Introduction

Dans un contexte où depuis 1992, la nature devient un véritable objet politique international, la forêt mobilise et plus particulièrement la forêt dite tropicale. A l'échelle internationale, un discours globalisant a pris forme, considérant la forêt tropicale comme un bien planétaire, un patrimoine commun menacé de disparition par un processus de déforestation extrêmement actif et des modes gestion irrationnels ou tout au moins non conformes aux objectifs de durabilité et de conservation prônés par le développement durable.

Ce discours s'est construit plus particulièrement à partir de l'évolution des espaces les plus emblématiques, vastes massifs de forêt dense, peu peuplés, où se pratique entre autres, une exploitation de type industriel : l'Amazonie (à l'image forte de "*poumon de la planète*") tout d'abord dont la partie brésilienne a perdu 22 millions d'hectares entre 1990 et 2000, mais aussi

le massif congolais ou les forêts indonésiennes qui connaissent également un fort recul (respectivement, moins 5 millions et moins 13 d'hectares sur la même période)¹, par exemple.

L'exploitation médiatique de ces espaces couplée à la mobilisation de notions simples mais fortes comme celle des intérêts supérieurs de l'humanité, a produit un discours sur les forêts globalisant et d'échelon mondial. Ce discours, toujours d'actualité, s'est progressivement assorti d'un cadre "conceptuel" et normatif visant une gestion plus rationnelle et durable des espaces forestiers² et se traduit régulièrement par l'élaboration de politiques forestières applicables mondialement (comme le Plan d'Action Forestier Tropical par exemple). Pour être mondiales, ces politiques n'en doivent pas moins être mises en œuvre par des acteurs locaux, suivant une logique classique *top/down* relevant de "*l'universalisme de la loi surplombante*" selon M. Waltzer (1999). Cette logique, toujours d'actualité elle aussi, pose de notre point de vue, la question de l'efficacité, de la légitimité des modalités des interventions extérieures. Cette question est aussi celle de l'articulation entre des cadres généraux produits à l'échelle mondiale (et venus par conséquent d'un "haut" situé au Nord) et des intérêts collectifs ou individuels qui émergent à d'autres échelles. Le fait n'est cependant pas nouveau. La période coloniale portait également en elle cette logique d'une gestion forestière pensée au Nord et appliquée au Sud.

Dès lors il devient intéressant de suivre, non pas l'évolution des "modèles" de gestion en tant que tels, mais l'évolution ou les permanences de leurs fondements, des échelles et des acteurs mobilisés. Avec la notion de développement durable et au nom du slogan "penser global, agir local", processus de décentralisation et principe de participation se sont affirmés. Cependant, si l'idée d'une gestion "participative" qui s'appuie sur l'échelon et les acteurs locaux est une idée aujourd'hui acceptée de tous, à quel niveau de décision est-elle effective? Quels sont la place et le rôle de l'Etat dans ce schéma? Dans quelle mesure l'échelon local et ses acteurs sont-ils mobilisés pour la conception des politiques forestières? Dans quelle mesure pratiques et usages locaux sont-ils pris en compte dans le cadre de la mise en œuvre de ces politiques? Quid des systèmes sociaux et de droits coutumiers? Des systèmes de valeurs? L'échelon local n'est-il que l'échelon de l'action, de l'application à laquelle participent (doivent participer?) les usagers et habitants des espaces forestiers?

Ces questions se posent avec une acuité particulière dans les espaces forestiers qui diffèrent, dans leur structure comme dans leur mode d'exploitation, des espaces de référence évoqués ci-dessus, mais qui sont néanmoins pris aujourd'hui dans l'approche globalisante des forêts générant des modèles de gestion et de protection. C'est le cas des espaces forestiers qui nous intéressent plus particulièrement ici et qui sont ceux de la Guinée, de Madagascar et du Nord Viêt Nam. Ces espaces dont on retrouve nombre de caractéristiques dans une grande partie de l'Afrique de l'Ouest et en Asie continentale, des contreforts de l'Himalaya au massif nord indochinois, sont des massifs morcelés, souvent de forêts claires et sont constitués le plus souvent de recrues forestiers. Relativement peuplés (20 à 40 habitants par km²), l'exploitation de type industriel y est marginale voir absente. En revanche, ils connaissent une exploitation agricole importante (essartage, système infield/outfield) et constituent un support productif et un cadre de vie pour des communautés variées qui en ont des représentations différentes. En outre, ces espaces ne sont pas eux non plus dénués d'une certaine valeur emblématique à

¹ FAO, mars 2001.

² Le Sommet de Johannesburg (2002), par exemple, n'a débouché sur aucune mesure d'envergure concernant les forêts mais a été néanmoins marqué par l'annonce de deux grands programmes régionaux, celui des Aires protégées de la Région amazonienne ainsi que le Programme de Préservation du Bassin du Congo (Brunhes, 2005).

l'échelon régional (l'endémisme de Madagascar, le Fouta Djallon "château d'eau de l'Afrique de l'Ouest").

Notre communication s'appuie sur une analyse diachronique des politiques forestières menées dans ces trois Etats du Sud et s'inscrit donc dans des trajectoires historiques similaires : colonisation française, période socialiste, puis "ouverture" dans les années 80. Elle se fonde essentiellement sur l'analyse du discours, des textes législatifs et de leurs applications spatiales locales. Dans une première partie courant de la période coloniale à la fin de la guerre froide, nous tenterons de mettre en évidence les fondements de la gestion forestière dans ces pays en insistant sur les échelles, les temporalités et les acteurs impliqués dans les trois moments fondamentaux de la mise en œuvre de cette gestion (conception, mise en œuvre, application). La seconde partie s'intéressera à la période actuelle et mettra en évidence les nombreuses récurrences qui existent en termes de gestion forestière en dépit des objectifs de durabilité affichés. Enfin, la conclusion sera l'occasion de discuter, en termes de perspectives, sur la construction et les modalités d'application d'une gestion forestière acceptée et reconnue de tous. Il s'agira en définitive de réfléchir à la part de la contextualisation et de la territorialisation dans la définition, la mise en œuvre et l'application des politiques publiques

Partie 1 – Echelles, temporalités, acteurs : les fondements de la gestion forestière au Sud

La mise sous tutelle de certains espaces forestiers par des structures étatiques centralisées ne date pas de la période coloniale. Le « code des 305 articles » (1881) édicté par Ranavalona II à Madagascar faisait des forêts de l'Imerina un patrimoine commun du royaume. En Cochinchine, les premières autorités militaires françaises, totalement ignorantes des forêts locales, s'en remirent à partir de 1862 et pour quelques années au régime qui existait sous le gouvernement annamite afin d'exploiter les bois nécessaires à la marine. Se faisant elles « *reconnais[sai]ent les savoirs-faire forestiers des populations et notamment l'organisation de l'assiette des coupes pour ne pas épuiser le bois* » (Thomas, 2003). Ici comme ailleurs nombre d'états précoloniaux se sont en effet préoccupés du contrôle et de la gestion des massifs forestiers que se soient pour leurs ressources, enjeu économique et/ou leur territoire, enjeu géostratégique. Dans les anciennes possessions françaises, la phase de colonisation proprement dite peut néanmoins être considérée comme un tournant fondamental de la gestion forestière aussi bien en ce qui concerne la diversité des objectifs assignés aux espaces forestiers qu'en raison de l'échelle spatiale du projet forestier, des méthodes et des moyens employés.

Quand le Nord découvre les forêts du Sud.

Si l'on compare les politiques forestières de la France dans ses différentes possessions, il apparaît certes des différences de gestion significatives témoignant de la variabilité des objectifs de la colonisation selon les territoires ainsi que de sa porosité relative face aux « contraintes » physiques et humaines des mêmes territoires. Mais l'exercice de comparaison montre aussi et avant tout une gestion pensée par et pour un centre, selon des modèles et avec des objectifs trouvant l'essentiel de leurs fondements en dehors des contextes locaux.

La première fonction assignée aux forêts par les colonisateurs, est une fonction productive à des fins commerciales. Pour se faire, les autorités coloniales françaises vont s'appropriier "de fait" la quasi-totalité des espaces forestiers, en les déclarant propriété domaniale suivant le principe des "terres vacantes et sans maître" (Bergeret, A., 1993).

Tableau 1- Appropriation des terres par la France.

Indochine : dès 1862 en Cochinchine, 1900 à l'échelon de l'Indochine.
Madagascar : 1896.
Guinée : 1901.

Au début du XX^{ème} siècle, les empires européens se fondent avant tout sur des intérêts commerciaux, qu'il s'agit de protéger en contrôlant et réglementant l'exploitation et la coupe des essences de valeur (et plus marginalement de produits non ligneux).

Parallèlement les "embryons" de services forestiers, le plus souvent sous l'impulsion de Gouverneurs actifs, entreprennent un important travail de connaissance scientifique des forêts, afin de déterminer et d'évaluer le potentiel directement exploitable mais aussi d'explorer les possibilités sylvicoles. La création de "ferme témoin", de stations forestières répondent directement à ce dernier objectif : expérimenter, multiplier et répandre les essences considérées utiles, c'est-à-dire rentables, qu'elles soient locales ou introduites. Dans le même élan naît une autre forme de ferme : le jardin botanique ou le jardin d'essai.

Tableau 2- La naissance des services forestiers : ferme, station forestière (d'essai) et Jardin botanique, premières "réserves" (quelques exemples).

Guinée.

1897 : création de la 1^{ère} ferme témoin à Timbo. 1905-1911 : 5 nouvelles "stations forestières"

24 mars 1901: naissance du service forestier et du premier acte réglementaire, décret promulgué le 24 mars par arrêté local. Il délimite des "terrains réservés" à l'administration française, détermine des types d'infraction et fixe des amendes.

1904 : Jardin d'essai dit Jardin Chevalier à Dalaba. Introduction du pin (1913) mais aussi de l'eucalyptus, du camphrier et du cannelier.

Madagascar.

1897 : 1^{er} Jardin d'essai ; 1901 : 1^{ère} station forestière.

1900 : naissance du service forestier. 1927 : 10 "réserves".

Indochine.

1864 : Jardin botanique de Saïgon ; 1889 : jardin botanique de Hanoï.

1865 : station d'essai des Marres (Cochinchine).

1901 : naissance du service forestier (Indochine). 1905 : 69 "réserves" (155 434 hectares)

C'est le besoin de développer et maintenir la fonction de production qui va générer l'apparition des premières préoccupations environnementales. Les premières règles d'exploitation ou mises en défens d'espaces forestiers répondent à des objectifs économiques. Il s'agit tout d'abord de conserver en état productif les espaces riches en espèces nobles destinées à l'exportation, le poème composé par R. Ducamp, Conservateur des Eaux et Forêts, en l'honneur de la création du Service Forestier de l'Indochine en 1901 (cité par Guibier, 1941, p. 109) est en ce sens très évocateur...

*« Mil neuf cent un ! O temps où des forêts sans nombre
 Attendaient, gémissant, languissant, sous leur ombre
 Intense et maléfique,
 Que leur soient appliquées pour leur conservation,
 Les aménagements, règles d'exploitation
 En ordre et méthodique ».*

Des objectifs économiques d'une autre nature ont pu se greffer selon les lieux. En Guinée, par exemple, ce que l'on peut considérer comme les premières "aires protégées", créées en 1901 correspondaient à une zone de 500 mètres de part et d'autre de la ligne de chemin de fer Conakry/Niger (et parfois 5 kilomètres). Il s'agissait ici, très explicitement, de constituer des réserves de bois afin d'alimenter en combustible les locomotives et de fournir les ateliers fabriquant les travées. On retrouve les mêmes démarches liées au chemin de fer à Madagascar

et en Indochine. Au Tonkin, c'est la protection des zones agricoles avoisinantes souvent décrites comme étant menacées par une érosion intense provoquée par la disparition des forêts, qui suscitera l'idée de la création d'une zone tampon protectrice³. Enfin, des objectifs plus "récréatifs" (la chasse) amènera l'idée de réserves de faunes animales.

Cependant, peu à peu, et face à son exploitation de plus en plus importante, les administrateurs coloniaux vont commencer à considérer la forêt non plus comme un seul espace productif mais aussi comme un élément important de prévention de l'érosion. Dans le même temps un discours sur la dégradation des espaces forestiers et plus globalement de l'environnement tend à s'affirmer, porté par un personnage emblématique : Auguste Chevalier (alors Directeur du laboratoire d'agronomie tropicale à l'Ecole des Hautes Etudes).

Tableau 3- Aux mêmes maux, les mêmes remèdes.

« Dans les vastes territoires que nous avons parcourus au cours de nos explorations, nous avons constaté fréquemment des dégradations analogues de la végétation. Elles ont pour cause l'exploitation barbare de la forêt, les incendies de savanes et le nomadisme de populations pastorales et, par-dessus tout, le procédé agricole primitif qui consiste à établir des cultures à travers la forêt, et à laisser ensuite le terrain défriché en jachère pendant une longue période. (...) (...) Une dénudation absolue semblable à celle des plateaux de l'Imerina et du Betsileo s'observe dans la moyenne et dans la haute région du Tonkin, sur les plateaux du Fouta-Djalou... [Cette dénudation] a partout les mêmes causes, et partout les mêmes effets en sont la conséquence. Les remèdes à appliquer sont aussi partout les mêmes.
1° Il faut interdire les feux de brousse partout où le déboisement est un danger, ...
2° Il faut aussi fixer les populations forestières nomades et assigner à chaque village un territoire d'où il ne pourra s'écarter...
3° Il est nécessaire de délimiter dès maintenant et de cadastrer certaines forêts qui devront demeurer permanentes dans l'avenir, et de confier leur conservation et leur entretien à un service forestier disposant de moyens d'action suffisants.
... »
Chevalier A., 1922, La végétation à Madagascar, Annales de Géographie, n°174, p.482-483

Ce texte d'Auguste Chevalier est extrait d'un éloge de l'ouvrage du botaniste Henri Perrier de la Bâthie⁴ dans lequel ce dernier présente notamment l'hypothèse (aujourd'hui invalidée) d'une végétation forestière ayant recouvert l'ensemble de Madagascar à l'arrivée de ses premiers occupants et rapidement détruite par eux. Ce mythe d'une forêt primitive détruite par des pratiques paysannes archaïques irrationnelles et dévastatrices, que l'on retrouve à des degrés divers dans les trois pays étudiés, constitue un des fondements majeurs des politiques forestières coloniales mises en œuvre depuis les années 1930 (et jusqu'à aujourd'hui).

La logique qui sous tend la politique forestière coloniale s'oriente donc officiellement plus nettement vers la protection et secondairement vers le reboisement. Ce changement d'appréhension de la forêt va se traduire par la mise en place d'une véritable foresterie coloniale, dont les dispositifs légaux et administratifs à la fois relativement complexes et évolutifs se déclineront dans chaque colonie. La même logique se retrouvera partout :

- installation d'un service forestier hiérarchisé, chargé de la gestion directe du domaine forestier et de l'application de la réglementation forestière dans le domaine ;
- création d'une réglementation forestière dont l'élément constitutif principal est le code forestier, qui s'applique à l'ensemble du domaine forestier. Celui-ci est composé de

³ Le service forestier envisageait de mettre en réserve une auréole de terres autour du delta du fleuve Rouge, devant former couronne forestière, afin d'approvisionner le delta et de le protéger des inondations (Meslier, 1918).

⁴ Perrier de la Bâthie H., 1921, La végétation malgache, Annales du Musée Colonial de Marseille, XXIX, Paris, Auguste Challamel éditeur.

l'ensemble des espaces boisés déclarés propriété de l'Etat et est divisé en deux entités. Un domaine où l'exploitation peut être qualifiée de « libre » sous réserve de l'achat d'un permis de coupe et du respect de quelques normes d'abattage pour les espèces les plus rares. Un domaine "protégé", dont l'accès est contrôlé par les services forestiers et où les défriches agricoles ou les usages pastoraux notamment sont interdits.

Tableau 4- Mise en place des codes forestiers et d'un domaine "protégé".

Indochine.

Code forestier : 1914, puis 1930.

1925, première aire protégée (10 000 hectares) autour du complexe angkorien

Guinée.

Régime forestier de l'Afrique occidentale française, 4 juillet 1935.

Domaine "protégé" : entre 1936 et 1956, 1 055 461 hectares.

Madagascar.

Décret forestier de 1930.

Domaine "protégé" : à partir de 1935, plusieurs centaines de milliers d'hectares.

Ces éléments pourraient faire croire à un bel ordonnancement de la foresterie coloniale qui contrôlerait ainsi les territoires forestiers. Pourtant, Maurand en 1938 note que 99,7% des coupes de bois d'œuvre répertoriées au Tonkin à la fin des années 1930 étaient des coupes réalisées sans aucun contrôle de l'administration. Car si fixer des limites à un espace protégé est relativement aisé, le faire respecter s'avère plus compliqué et nécessite des moyens humains. En effet, les populations locales se sont montrées presque toujours hostiles dès lors que la protection impliquait des déplacements de villages et la soustraction de terres agricoles et pastorales, d'autant plus qu'elles non jamais été consultées ou associées. On peut ainsi constater dans les trois états analysés ici des décalages forts entre les objectifs ciblés par les systèmes légaux mis en place et leur application réelle et locale. Le tableau 7 montre bien comment un déficit en moyen humain va tempérer fortement l'efficacité du projet forestier colonial.

Tableau 5- Les limites du contrôle des espaces forestiers par les services coloniaux.

Madagascar : 1931, les services forestiers disposent de 6 officiers, 26 préposés et 39 subalternes pour gérer et surveiller 9 millions d'ha de forêt (Bertrand et al. 2006, p.18).

Guinée : 1933, 2 officiers, 1 contrôleur et 17 gardes

Viêt Nam : fin des années 30, 200 cadres européens et 1000 agents indigènes.

Les résistances des populations locales sont nombreuses partout - d'autant que les procédures de mises en défens se sont souvent accompagnées de législation répressive sur l'utilisation des feux -, et la gestion forestière devient le symbole institutionnel de la répression coloniale. Cette aversion, développée à cette période, s'est montrée particulièrement durable.

En définitive, durant la période coloniale, l'exploitation du bois s'intensifie, le domaine exploité s'étend et sa gestion est encadrée par un système légal complexe et « complet ». Malgré tout, de vastes espaces restent intouchés. Leur gestion (le plus souvent communautaire) répond à des objectifs de multiples usages et demeure alors aux mains des populations locales. Elle s'effectue suivant différentes sources de droit non codifiée. Cette superposition de règles de gestion, de systèmes différents, a fait apparaître des phénomènes de disjonction qui perdurent encore aujourd'hui et qui se traduisent par une co-existence complexe du légal et du légitime.

Du Tonkin à Madagascar ou à la Guinée, des populations, des cultures différentes mais un point commun majeur : le statut de "colonie"⁵ française. Statut que l'on lit très bien à travers la politique forestière mise en œuvre dans ses trois régions : convergence d'objectifs de productions (objectifs remplis) pour des besoins commerciaux, application d'un modèle de gestion forestière pensé par la Colonie, décliné dans les colonies, quels que soient les contextes locaux. Finalement on a assisté au cours de cette période (variable en temps selon les régions considérées) à la construction d'une représentation de la forêt et des enjeux de sa gestion par les coloniaux forestiers à partir d'une vision occidentale. En dépit de leur diversité, globalement toutes les forêts ont été assimilées à des objets naturels ou à des produits de la nature, des potentialités susceptible de satisfaire les besoins économiques du centre "dominant". Parallèlement, les populations locales, elles aussi objet de représentation, ont été considérées comme sauvages, incompetentes et irrationnelles dans leurs pratiques. Jamais le statut d'acteur ne leur a été accordé.

Quand le Sud gère ses forêts comme au Nord

Avec les indépendances, l'échelon national devient prépondérant en termes de souveraineté intérieure. Dans le cas des trois Etats étudiés ici, le retrait de la tutelle française (retrait lui-même plus ou moins abouti) se traduit par l'apparition de dissemblances plus fortes que par le passé en ce qui concerne les structures légales et administratives de gestion des forêts.

Tableau 6- chronologie simplifiée des nouveaux dispositifs légaux et administratifs forestiers dans les républiques indépendantes

Madagascar.

1962-67 : régime socialiste modéré. Poursuite de la politique coloniale de gestion des ressources naturelles avec l'appui de l'ancienne puissance coloniale

Guinée.

1958 : redistribution des terres et des forêts aux paysans, « déclassement » des espaces forestiers

1964 : abolition du secteur privé, la forêt sous contrôle exclusif du service des Eaux et Forêts, reclassement avec autorisation de culture, législation répressive contre les feux cultureux (peine de mort)

Viêt Nam.

1961 : création du Département Général des Forêts

1962 : création de la première « forêt fermée » suivie de 49 créations avant 1975 (Nord Viêt Nam) puis de 12 entre 1975 et 1986 (Viêt Nam réunié).

1972 : arrêté sur la protection des forêts

1973 : création des forces de protection forestière et recrutement de plus de 10.000 inspecteurs forestiers.

Si Madagascar s'engage dans la voie d'un socialisme modéré, la République Démocratique du Viêt Nam et la République Révolutionnaire de Guinée se lancent, à partir de 1958, dans une collectivisation de type soviétique de grande ampleur et suppriment le secteur privé. Ces deux Etats ont ainsi placé l'ensemble de la production sylvicole entre les mains d'entreprises d'Etats. De leur côté, les populations ne peuvent plus prélever les produits forestiers que dans la stricte limite des besoins de leur consommation personnelle (bois de feu, plantes utiles) et dans les temps et les espaces libres laissés par la production collective. Ce contrôle apparemment très strict des produits forestiers, ne doit cependant pas faire illusion.

⁵ Des colonies au sens propre pour la Guinée et Madagascar, des colonies et des protectorats pour l'Union Indochinoise.

D'une part, en terme de réglementation et de protection, il faut bien constater qu'en dépit des belles réalisations des premiers temps (et de quelques velléités ponctuelles de redressements de la situation), le Viêt Nam et la Guinée n'ont pas plus que Madagascar, donné le moyen à leurs nouvelles institutions de fonctionner. On peut donc faire ici aussi le constat assez rapide d'un contrôle déliquescent, voire sclérosé. Au Viêt Nam, par exemple, les inspecteurs forestiers recrutés en 1973 parmi d'anciens militaires peu formés sont connus pour avoir participé aux coupes plus qu'à leur contrôle.

D'autre part, on constate partout un échec relatif des structures collectivistes. Au Viêt Nam, par exemple, les coopératives ont pris des libertés par rapport aux modèles édictés par Hanoi et les coopérateurs en leur sein ont souvent eu la possibilité de maintenir des activités individuelles parallèles importantes. Ce qui s'est traduit localement par le maintien d'usages multiples de la forêt et par une rupture moins forte qu'on ne pourrait le croire des modes de gestion coutumiers par rapport à la période précédente. En Guinée, la corruption a permis d'introduire certaines « libertés ».

Le Viêt Nam enfin, s'individualise par une efficacité notable dans les objectifs de production, contrairement à la Guinée qui en avait fait pourtant elle aussi un objectif prioritaire.

A la faveur des indépendances l'échelon national est devenu opérant dans les trois pays du Sud. On constate pourtant toujours une même inadéquation entre les systèmes de gestion de la forêt développés par les structures étatiques et ceux des populations locales. Cette situation s'explique en grande partie par le caractère exogène du modèle socialiste de gestion. Ce modèle comme celui de la période coloniale reflète une conception occidentale des espaces forestiers et de leurs fonctions. Les forêts y sont toujours considérées comme des espaces sylvicoles, jamais en tant qu'espace agricole. Les populations locales, devenues « frères de la partie » doivent être guidées dans la voie du socialisme. Cependant, elles ne participent pas au processus de décisions les concernant.

Partie 2 - La recherche de la durabilité : un tournant dans la gestion forestière

L'internationalisation de la question forestière

Dans la seconde moitié des années 1980, les trois pays jusqu'à lors relativement isolés au plan international, s'engagent pour des raisons différentes dans un processus d'ouverture ; ouverture libérale dans le domaine de l'économie et ouverture politique notamment en direction des institutions internationales. Dans le secteur forestier, les premiers acteurs à intervenir sont d'abord les agences des Nations Unies au premier rang desquelles figure l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Jusqu'au milieu des années 1980, par l'intermédiaire de son département des Forêts, la FAO était pratiquement la seule institution internationale intervenant dans ce secteur à la fois en terme d'expertise et d'appui à la gestion et à la planification forestière.

Très vite cependant, aux côtés de la FAO, de nouveaux acteurs internationaux sont venus se positionner fortement sur cette thématique. Une seconde agence de l'ONU, le PNUD et surtout la Banque Mondiale participent, suivant l'initiative de la FAO, à la mise en œuvre du Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT) dont a « bénéficié » la Guinée dès 1987 ou des Plans

Nationaux d'Action Environnementale (PNAE) dont la troisième phase se déroule actuellement à Madagascar⁶. Depuis cette période, la Banque Mondiale est devenue un acteur majeur de la planification environnementale dans les régions forestières tropicales. Outre le fait qu'elle constitue le principal bailleur de fonds, elle participe largement au diagnostic et aux orientations grâce à un vaste réseau d'expertise scientifique et de relais opérationnels constitués pour partie d'institutions internationales comme la FAO et pour une autre, de plus en plus importante, par les organisations non gouvernementales de protection de la Nature (UICN⁷, WWF⁸, CI⁹, WCS¹⁰, ...).

« Aujourd'hui, presque tous les pays tropicaux sont engagés dans des plans nationaux sous la haute surveillance de la Banque [Mondiale], et des ONG qui travaillent avec elle. »¹¹

Qu'il s'agisse des PAFT ou des PNAE, la démarche est la même. Elle se fonde d'une part sur une doctrine d'inspiration néo-malthusienne postulant la pauvreté rurale comme principal facteur de la dégradation des forêts et de la déforestation. Le défrichement massif de la forêt tropicale serait imputable à une paysannerie pauvre n'ayant d'autre alternative que de pratiquer une agriculture sur brûlis (plus ou moins itinérante) prédatrice et dévoreuse d'espaces. Un discours déjà existant durant la politique coloniale et qui a déjà fondé l'action publique en son temps.

En outre, si les remèdes préconisés prétendent concilier conservation, rentabilité économique de la filière forestière et satisfaction (durable) des besoins des populations, à l'échelon local et même national, l'approche demeure le plus souvent sectorielle. La traduction locale de ces politiques se manifeste surtout par une volonté d'un contrôle accru des communautés paysannes et pastorales dont on cherche à modifier les pratiques (brûlis toujours considéré comme néfaste, extensivité agricole non rentable et dégradante, etc.) par le biais de programmes de lutte contre l'érosion des sols, de projets de reboisement ou d'intensification agricole ainsi que par la mise en place ou l'extension d'aires protégées.

Dans les faits, cette démarche technocratique ne change pas fondamentalement le fonctionnement qui prévaut depuis la période coloniale. Il s'agit toujours de faire appliquer par une administration nationale un modèle de gestion sectoriel standardisé, une planification décrétée d'en haut et fondée sur un arsenal législatif essentiellement répressif. La forêt, espace domanial dissocié du reste de l'espace fonctionnel géré et produit par les sociétés rurales, est considérée comme un bien public qu'il s'agit de valoriser et surtout de protéger des « déprédations » des populations riveraines dont les interactions avec le milieu forestier sont ignorées. De la forêt productive gérée par l'état colonial, on passe après "l'intermède socialiste", à la forêt, bien public global, forêt menacée dont la gestion est pensée à l'échelon international.

⁶ A Madagascar, une Charte de l'environnement a été promulguée en 1990 définissant la politique nationale de l'environnement (PNAE). Cette politique dans laquelle s'inscrit la révision de la législation forestière (POLFOR en 1997) se traduit de façon opérationnelle sous la forme d'un plan d'action environnemental (PAE) décliné en 3 plans « quinquennaux ». Le premier Plan d'Action environnemental (PE1) initialement prévu sur la période 1990-1995 ne s'est terminé qu'en 1997. Le PE2 qui lui a succédé s'est achevé en juin 2002. Enfin, le PE3 est en cours depuis 2003.

⁷ Initialement Union Internationale pour la Conservation de la Nature, désormais Union Mondiale pour la conservation.

⁸ World Wildlife Fund devenu aujourd'hui World Wide Fund for Nature

⁹ Conservation International

¹⁰ Wildlife Conservation Society

¹¹ Smouts M-C., 2001, Forêts tropicales jungle internationale, Paris, Presses de Sciences Po, p.65

Un bien public global géré par et pour le local ?

Au début des années 1990, s'ouvre la "décennie du développement durable" : la forêt bien public national, acquiert le statut de bien public mondial. La conférence de Rio et les conventions sur lesquelles elle débouche (Convention mondiale sur le changement climatique -Protocole de Kyoto-, convention sur la diversité biologique –CDB-) consacrent la dimension patrimoniale quasi-universelle de la forêt tropicale.

La gestion durable de la ressource forestière constitue désormais un enjeu planétaire auquel il convient de participer. L'ensemble des principes et textes validés au niveau global vise à susciter de nouveaux types de comportements à l'égard de la ressource forestière, à créer des outils institutionnels, politiques et législatifs capables de promouvoir et d'assurer la durabilité. Ces derniers, censés traduire des savoirs communs et des pratiques communes apparaissent cependant plus *"comme des cadres normatifs, c'est-à-dire comme l'expression de volontés et d'engagements à agir dans un cadre particulier, en accord avec une certaine vision du monde"* (Aubertin et al., 1996), celle des bailleurs de fonds notamment.

Pourtant le paradigme (la doctrine ?) du développement durable, souvent assimilée au slogan « penser global, agir local », prône une plus grande décentralisation de l'action, indissociable dans le discours tout au moins, d'une participation accrue des acteurs locaux aux processus de décisions et aux modalités de l'application.

Suivant cette logique d'une réactivation des initiatives locales, des expériences originales ont pu voir le jour. La politique de transfert de gestion des ressources naturelles, par exemple, initiée à Madagascar à la fin des années 1990, connue sous l'acronyme de GELOSE (pour GEstion LOcale SEcurisée) a montré néanmoins des limites, liées en partie à une absence de soutien politique et financier fort.

Tableau 7- Madagascar : des transferts de gestion réduits au minimum.

La mise en œuvre de la loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables dite loi GELOSE a été lente et difficile à s'opérer pour finalement être largement simplifiée pour ne pas dire vidée de son contenu. En effet, alors que cette loi prévoyait, à l'issue d'un processus de médiation, un transfert de gestion intégré des ressources par contractualisation entre une communauté locale de base, une collectivité locale et l'état, transfert adossé à une démarche de sécurisation foncière relative des terroirs, dans les faits, elle s'est souvent limitée à une déclinaison locale et sectorielle de la politique nationale où la communauté de base se retrouve chargée de faire appliquer la législation forestière en vigueur.

Sur près de 500 transferts enregistrés début 2005, plus de 85% ne concernaient que la ressource forestière à l'exclusion de toute autre. Sachant que le volet sécurisation foncière fut rapidement abandonné dès le début des années 2000 (trop compliqué, trop cher), que les médiateurs et la collectivité locale ont été évincés du processus dans une nouvelle version allégée ne portant plus que sur la ressource forestière (décret 2001-122 GCF pour Gestion Concertées des Forêts), le principe initial sensé garantir les droits d'usages des communautés locales sur des ressources multiples se trouve en grande partie vidé de son contenu. Cependant si le bilan reste modeste, il est loin d'être négatif tant en ce qui concerne la préservation des ressources que la constitution d'une amorce de démocratie locale. Il s'agit d'un processus long et complexe, peu spectaculaire, qui cadre difficilement avec les échelles et les temporalités des bailleurs et des opérateurs de développement.

En Guinée, une approche innovante développée au sein du vaste Projet de réhabilitation et d'aménagement intégré du massif du Fouta Djallon (PRAIFD), qui s'appuyait sur les savoirs et pouvoirs locaux ("Approche décisionnelle de la gestion des ressources naturelles") et qui a produit des résultats intéressants, a été sciemment (?) ignorée dans le rapport de capitalisation global du PRAIFD¹². Au Viêt Nam, entre les deux « lois sur la protection et le développement forestier » de 1991 et 2004, de nouveaux acteurs ont été officiellement reconnus comme usagers des terres forestières, parmi lesquels, outre les vietnamiens expatriés et les entités étrangères, les « communautés de population villageoise ». Une gestion de type communautaire est donc maintenant légale au niveau villageois. Mais cette mesure est à la fois très tardive (la plupart des terres forestières ont déjà été allouées sur des bases individuelles) et très limitée puisque les critères d'existence de ces communautés est très réglementé, qu'elles ne peuvent prétendre qu'à certains types d'espaces forestiers et doivent par ailleurs être en mesure de fournir des plans d'utilisation respectant une législation forestière très complexe. La constitution de systèmes communautaires de gestion forestière est ainsi un exercice que ne peuvent pas réaliser la plupart des villages.

Ces trois exemples montrent que si la recherche de la durabilité en terme de gestion forestière affiche, à l'échelle internationale, l'ambition d'être pleinement participative, c'est-à-dire du processus de décision jusqu'à la mise en œuvre de l'action, dans les faits la prise en compte des acteurs locaux consistent, au mieux à une consultation sur l'action envisagée (avec un réel impact sur une éventuelle redéfinition de l'action ?) ou se limitent à une simple démarche explicative.

La place de l'échelon national : de la marginalisation à la démission ?

Ecartelé entre le local et le global, l'échelon national apparaît, dès lors, de plus en plus disqualifié dans le nouveau processus qui s'engage. Chargé d'une part d'organiser la décentralisation et de favoriser l'expression des communautés locales ; sommé d'autre part de se désengager des secteurs concurrentiels et de faire preuve de bonne gouvernance, l'Etat peine parfois à conserver son rôle et ses prérogatives.

En Guinée et à Madagascar, plus particulièrement, les pouvoirs nationaux affaiblis se trouvent de plus en plus réduits à un rôle de courroie de transmission de normes internationales dont ils délèguent la mise en œuvre, à l'échelon local, à des ONG dont le poids n'a cessé de s'affirmer, tant au niveau de l'expertise qu'au niveau de la mise en œuvre de l'action. Au Viêt Nam, la structure pyramidale du Parti au pouvoir freine les processus de décentralisation et le rôle des acteurs non gouvernementaux, qui lorsqu'ils existent localement, sont encore très encadrés. Mais les institutions internationales très actives aussi ici dans la définition des actions environnementales au niveau national, exercent une pression très forte dans ce sens.

En outre, les politiques de décentralisation et la libéralisation de l'économie se conjuguent pour renforcer le rôle de certains acteurs au détriment de l'état. Le désengagement de l'état, encouragé à l'échelle internationale, et la faiblesse des ressources humaines à l'échelon local confortent voire renforcent l'influence des pouvoirs locaux et des ONG. Ces dernières sont d'ailleurs souvent les seules à pouvoir engager ou capter les ressources et mobiliser les capacités opérationnelles (humaines et techniques) financières nécessaires à la mise en œuvre

¹² ANDRE V. De la mémoire de la connaissance et de son utilisation. Les fondements du PRAIFD (Guinée). Colloque international "Interactions Nature-Société, analyse et modèles", La Baule, 3-6 mai 2006.
ANDRE V et BIDOU JE. Modèle de l'environnement – Environnement du modèle. Colloque "Incertitude et environnement", Arles, 23-25 novembre 2005.

des projets. Ces organisations se trouvent en position de force et tendent à imposer leurs propres normes en fonction de leurs propres représentations.

Qu'elles interviennent au titre de la conservation (qui fait un retour en force en ce début de siècle) ou du soutien aux populations autochtones, il s'agit le plus souvent de transférer et de faire appliquer des modèles élaborés par des logiques d'acteurs qui se déterminent à une autre échelle. Les conflits ne sont d'ailleurs pas rares entre des communautés locales parfois tentées par le replis identitaire, des pouvoirs locaux revitalisés et des collectivités locales naissantes encore fragiles ou l'Etat essaye parfois de glisser indirectement « sa main » avec plus ou moins de réussite.

Les grosses organisations non gouvernementales (type WWF) peuvent également servir de relais aux institutions internationales dans leur volonté de suivi (et de contrôle) de la déforestation. A Madagascar, des communes rurales se voient attribuer le titre honorifique de « commune championne » de la lutte contre la déforestation sur la base d'observations satellitaires. Bientôt les paysans apprendront à faire leurs feux par temps couvert pour échapper à la vigilance du satellite !

Par ailleurs, sous l'influence des mêmes institutions internationales, le secteur privé prend une place croissante dans la gestion et planification forestière à l'échelon local. Qu'il s'agisse des projets de valorisation éco-touristiques, des programmes de bio-prospection ou de la libéralisation du commerce du bois. A Madagascar, par exemple ont été lancées début 2006 les premières ventes par adjudication, modèle libéral standard initialement conçu pour une industrie forestière de grande dimension. En Guinée, l'encouragement à une gestion privée des aires protégées est désormais prévu dans le nouveau code forestier de 1999.

De la forêt, bien public de l'état, à la forêt bien public global ...et vers une forêt bien marchand ?

Conclusion

Quel que soit le statut de la forêt, les enjeux des temps et des hommes détenant le pouvoir politique et/ou décisionnel, quelle que soit l'échelle de la prise de décision, une permanence subsiste : une mise à l'écart de fait des populations locales systématiques dans les processus de décision. Comme se elles n'avaient aucune légitimité à participer à ce niveau là, essentiel à la réussite de toute action publique : une façon comme une autre finalement de ne pas leur reconnaître politiquement et institutionnellement des capacités à gérer leur espace agroforestier (car c'est bien de cela qu'il s'agit) suivant des logiques et des stratégies pourquoi pas durables ? En tout cas, pourquoi moins durables, que celles des « stratèges » des hautes instances internationales, qui enferment dans des cadres normatifs imprégnés de leur vision du monde, de la nature, de la culture et des Suds.

L'articulation entre des objectifs globaux, pourquoi pas définis à l'échelle internationale au nom de l'intérêt de tous, et la satisfaction des besoins locaux, souvent plus immédiats sans être nécessairement non durables constitue un des défis de la mise en œuvre de ce fameux développement durable. Il relève nécessairement d'un travail patient et minutieux commun, entre les différents niveaux d'échelles et les types d'acteurs, en allant de la décision jusqu'à la définition de l'action et sa mise en œuvre. Procédure complexe s'il en est, mais qui devrait permettre de construire et faire fonctionner de réelles médiations productives, à chaque

articulation d'échelle ou d'acteur. Avec au final l'objectif d'aboutir enfin à la réalisation de diagnostics acceptés de tous et de pouvoir élaborer et négocier des règles légitimes, révisables et durables.

Bibliographie

(à venir)