

Nouvelle politique forestière et marchés ruraux du bois-énergie au Niger : le transfert de la gestion locale des ressources ligneuses aux communautés rurales

Alain Bertrand

La nouvelle politique forestière du Niger

L'émergence de la nouvelle politique forestière

L'inflexion de la politique forestière du Niger remonte aux années 80 avec une première remise en cause de principe, mais imprécise, des orientations de la politique forestière mise en place par le colonisateur dans les années 30. Le colloque et l'engagement de Maradi en 1983, l'aménagement de la forêt de Guesselbodi et la création de la première coopérative des exploitants de bois de cette forêt*, la première étude des filières bois [1] du projet forestier FAC/IDA/CCCE témoignent de cette période de réorientation et de réflexion. C'est à cette époque, entre 1984 et 1989, que fut élaboré la problématique du projet Énergie II-Énergie domestique [2]. La nouvelle politique forestière nigérienne peut être ainsi définie. Il s'agit d'une

politique réaliste, basée sur le double constat de l'échec de la politique de monopole étatique, de répression et d'exclusion de la population rurale de la gestion des ressources naturelles, ainsi que de la modicité considérable et durable des moyens financiers et humains dévolus à l'administration pour la gestion des ressources naturelles**. Cette politique prend acte de l'insuffisance des résultats de la politique de plantation forestière des années 70 et relativise la priorité absolue, donnée au cours de la période précédente, aux plantations forestières (généralement publique et souvent sans objectif défini). Elle réoriente les actions forestières en direction de la gestion des ressources ligneuses naturelles. Elle se réclame de la gestion décentralisée des ressources naturelles par et pour la population rurale. Enfin, cette politique s'appuie sur ce qu'il a été convenu au Niger d'appeler la « stratégie énergie domestique » qui prend en compte la prééminence écrasante du bois de feu comme produit commercial parmi les produits forestiers.

Les objectifs du projet Énergie II- Énergie domestique

C'est sur ces bases que fut formulé le projet Énergie II-Énergie domestique dont l'objectif essentiel était de mettre

en œuvre la stratégie énergie domestique. Elle visait à réduire progressivement à la portion résiduelle l'exploitation incontrôlée et prédatrice (actuellement dominante et basée sur les logiques d'exploitation minière des commerçants-transporteurs urbains), et à adapter la récolte forestière à la possibilité de la ressource. Il s'agissait de garantir un approvisionnement en combustibles domestiques (produit de première nécessité et d'usage quotidien) de la population urbaine qui soit à la fois durable, régulier, performant, adapté aux attentes des ménages, et au meilleur coût pour le consommateur et pour la collectivité. Il s'agissait simultanément d'assurer une gestion durable et soute-

Une première ébauche de ce texte (avec un titre différent : La nouvelle politique forestière du Niger et les marchés ruraux du bois-énergie : innovations institutionnelles, organisationnelles et techniques) a été présentée au séminaire « Innovations et sociétés » organisé du 13 au 16 septembre 1993 à Montpellier, par le Cirad, l'Inra et l'Orstom.

* Cette première opération expérimentale et pilote d'aménagement forestier sera rapidement suivie selon des modalités à peine différentes par d'autres : Faïra (projet forestier FAC/IDA/CCCE), Boyanga (PUSF), Hamadidé (DFS/KFW).

** Au moment même où les bailleurs de fonds extérieurs imposent une politique de désengagement de l'État.

A. Bertrand : Unité de recherche Green (gestion des ressources renouvelables, environnement) Cirad-Forêt, BP 853, Antananarivo, Madagascar.

Tirés à part : A. Bertrand

nue, conservatoire et rationnelle des ressources ligneuses, qui soit une contribution significative à la lutte contre la désertification.

Pour parvenir à cette inversion de tendance, l'objectif le plus immédiat du projet fut de proposer à la puissance publique de créer un cadre socio-économique, réglementaire et fiscal favorable, ainsi que de préparer et d'accompagner les évolutions structurelles nécessaires. Une gestion plus précise, rationnelle et contrôlée de l'espace péri-urbain et des ressources ligneuses, par la population riveraine, et à son profit, fut envisagée avec la limitation de la demande de combustibles ligneux aux possibilités réelles de la ressource disponible. La diversification des sources d'énergie domestique en milieu urbain apparut également nécessaire pour mieux répondre aux attentes des citoyens.

Pour atteindre cet objectif, la stratégie du projet s'est articulée autour des quatre axes d'intervention suivants :

– l'établissement et la mise en application de schémas directeurs d'approvisionnement des villes en bois-énergie, destinés à orienter spatialement et quantitativement les prélèvements de bois-énergie. Ces schémas, basés sur un triple zonage de la ressource, de son exploitation et des dynamiques agricoles et pastorales, ont défini, pour Niamey, Maradi et Zinder, les zones propices à l'exploitation, les quantités de bois-énergie que l'on peut y prélever sans préjudice pour l'environnement et les zones qu'il convient de protéger en y réduisant l'exploitation, voire en les mettant en défens ;

– le transfert effectif de l'État vers la (et au profit de la) population rurale de la responsabilité de la gestion et du contrôle de l'exploitation et du commerce primaire du bois-énergie. Ce transfert se fera dans le cadre des schémas directeurs en deux étapes : d'abord par la mise en place de marchés ruraux agréés, gérés par la population, puis par la mise progressive sous aménagement forestier villageois des zones d'approvisionnement de ces marchés ruraux ;

– la promotion, par le secteur privé, de combustibles de substitution au bois, notamment le pétrole lampant et le gaz butane, ainsi que de foyers et réchauds performants, compétitifs et adaptés aux habitudes culinaires et au pouvoir d'achat des ménages ;

– l'augmentation de la capacité d'orientation, de coordination et d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de

l'énergie domestique par la recherche d'un autofinancement progressif des actions, la formation et le renforcement institutionnel.

La décentralisation de la gestion des ressources ligneuses naturelles et la création de marchés ruraux du bois-énergie

La réforme de la réglementation forestière nigérienne, entamée sur la base des travaux du projet dès 1990, a permis l'élaboration d'un ensemble de textes dont les derniers ont été promulgués au cours du premier semestre 1993. Cet ensemble législatif et réglementaire a pour effet essentiel de concrétiser le transfert de responsabilité entre l'État et la population rurale en matière de gestion et de contrôle de l'exploitation des ressources ligneuses et du commerce primaire du bois-énergie, par l'institutionnalisation des marchés ruraux du bois. Il met en place un système de fiscalité forestière d'incitation décroissante basée sur des taux différentiels selon les modes de gestion des ressources ligneuses : en faveur (détaxation totale) des plantations forestières privées, un peu moins favorable pour les marchés ruraux dits « contrôlés » (approvisionnés par une forêt villageoise sous aménagement), moins encore en faveur des marchés ruraux dits « orientés » (approvisionnés par une forêt villageoise non aménagée) et, enfin, selon des taux dissuasifs dans le cas de l'exploitation incontrôlée qui est légalisée.

Le marché rural se définit comme un site rural de vente de bois-énergie géré par une structure locale de gestion et agréé par l'administration de l'Environnement. Il est approvisionné par une zone d'exploitation délimitée d'un commun accord entre la population locale, la structure locale de gestion et l'administration de l'Environnement [3].

Les marchés ruraux sont d'abord des structures commerciales pour organiser et développer dans un cadre rural la production primaire de bois-énergie et, ensuite, promouvoir une gestion locale des ressources ligneuses naturelles qui soit de plus en plus conservatoire et durable et qui réalise progressivement la mise sous aménagement des formations végétales. C'est à travers l'exploitation et

la commercialisation du bois de chauffe (le principal produit commercial et la plus importante source de revenus issus des espaces naturels) que s'effectue le transfert officiel à la population locale de la gestion des ressources et des espaces de végétation naturelle. Ceci permet de donner d'emblée un contenu tangible à ce qui ne serait autrement apparu à la population rurale échaudée que comme un discours politique de plus.

Les marchés ruraux sont conçus comme des structures commerciales autogérées, détentrices de l'exclusivité des droits d'exploitation de la forêt, contribuant ainsi à l'amélioration des revenus et des conditions de vie des ruraux tout en assurant une gestion rationnelle et durable de la ressource (dans les limites d'un quota annuel d'exploitation contractuel avec l'administration de l'Environnement et bénéficiant de la taxation privilégiée), ainsi qu'une réorganisation du système de commercialisation-distribution du bois.

Le long processus de l'émergence de la nouvelle politique forestière

La double réforme des codes forestiers et des institutions forestières est à l'ordre du jour au Sahel depuis 1974 [4].

Vers 1975, l'« émergence de la crise du bois de feu » intervient. Deux facteurs, la sécheresse de 1974 et la mise en évidence quasi simultanée par certains scientifiques de ce que l'on a improprement appelé la « crise du bois de feu », ont été à l'origine de la remise en cause des dispositifs institutionnels et réglementaires forestiers dans les pays du Sahel. La réduction de plus en plus sévère des moyens de l'administration forestière a été, un peu plus tard, un élément supplémentaire pour poser ce problème de réforme institutionnelle et réglementaire. La « crise du bois de feu » est en fait une crise de gestion de la ressource (les consommateurs urbains sont approvisionnés sans pénurie et au moindre coût) révélée et renforcée par l'ampleur de l'explosion de la population urbaine.

Les travaux multiples et divers réalisés par différents auteurs dès le début des années 80 ont contribué à poser le problème de cette réforme dans les différents pays de la sous-région. Mais, force est de constater que les dynamiques de réforme ont paru généralement bien lentes à se

mettre en route et que l'immobilisme institutionnel et réglementaire consécutif aux textes de 1935 a encore été la règle pendant une dizaine d'années. Pourtant, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que, dès la période coloniale, le discours sur les problèmes forestiers n'était pas univoque et que certains précurseurs avaient plaidé pour une gestion participative et locale des ressources naturelles. Si, comme dans le cas des réformes foncières, la dynamique de réforme des codes forestiers est à ce point lente et difficile dans les pays du Sahel, c'est parce qu'elle concourt à remettre en cause un équilibre fondamental entre différentes couches sociales de ces sociétés et recouvre donc des problèmes politiques majeurs : par exemple, l'équilibre et les relations « ville-campagne » et toute la politique de développement rural.

Il convient donc, aujourd'hui encore, de « raison garder », de se garder de tout optimisme, comme de toute impatience, et de regarder au-delà du discours univoque et consensuel actuel sur la « nécessaire réforme des codes forestiers » et sur la « gestion participative des ressources naturelles » les enjeux économiques et sociaux de ces réformes.

La formulation et la mise en œuvre d'une nouvelle politique forestière n'apparaît pas (pas plus au Niger qu'ailleurs) comme un phénomène instantané mais comme un processus long et progressif, nécessairement complexe et souvent contradictoire. Si les sécheresses des années 1974 et 1984 ont joué un rôle déterminant dans la remise en cause de principe des orientations antérieures, les solutions de remplacement ne sont apparues et ne se sont précisées que progressivement au fil d'une prise de conscience collective influencée à la fois par les événements politiques, climatiques, conjoncturels, etc., et par les courants de pensée du monde extérieur. Si l'on considère qu'une nouvelle politique nécessite des outils réglementaires nouveaux mais aussi une réforme de l'institution administrative chargée de la mettre en œuvre, il apparaît qu'au Niger le processus est encore largement inachevé.

La lente évolution des mentalités des agents de l'administration de l'Environnement

Le régime forestier institué par les nouveaux textes modifie en profondeur les

tâches de terrain des forestiers, agents de l'administration de l'Environnement. Ils ne sont plus principalement chargés de faire la police forestière partout et contre tous puisque les ruraux assurent la gestion locale de leurs ressources et, donc, exercent leur surveillance et leur protection.

Une « nouvelle tâche » des agents forestiers est apparue dès la mise en place des premiers marchés ruraux et la promulgation de la réforme. Ils ont maintenant à intervenir à la demande explicite des ruraux pour les aider à faire respecter leur monopole d'exploitation sur leurs ressources locales face à des commerçants-transporteurs récalcitrants. Il s'agit d'un renversement complet de la problématique de la police forestière tournée, dans l'esprit des législateurs de 1935, contre les destructeurs potentiels de la forêt, au premier rang desquels figuraient les paysans et les pasteurs. La nouvelle police forestière en milieu rural ne vise plus à interdire aux paysans l'accès et la gestion des ressources ligneuses mais, au contraire, à conforter et à faire respecter la légitimité et le monopole de cette gestion paysanne des ressources locales. Cette mutation fondamentale du sens de la police forestière n'est évidemment pas encore parfaitement comprise par l'ensemble des agents de l'administration de l'Environnement et, moins encore, par la grande masse des ruraux : cela justifie un effort important d'information et de relations publiques pour faire passer ce message novateur auprès des deux groupes cibles.

Une deuxième « nouvelle tâche » dévolue aux agents de l'administration de l'Environnement par la nouvelle réglementation forestière est, à l'évidence, une tâche de conseil et d'appui technique. Mais, dira-t-on, cette tâche d'appui technique, et de conseil n'est pas nouvelle et c'est vrai. Ce qui est nouveau, ce sont les conditions dans lesquelles les agents forestiers vont maintenant pouvoir l'exercer. Auparavant, conseiller des paysans que l'on devait par ailleurs réprimer et exclure de la gestion et du bénéfice des espaces forestiers relevait de la quadrature du cercle, et nombre d'agents forestiers restaient empêtrés dans cette contradiction. Beaucoup ne trouvaient d'autre solution pour se faire écouter du monde rural que d'affirmer d'abord leur autorité et, donc, de privilégier la répression qui leur procurait aussi des revenus annexes (primes sur les transactions) parfois considérables ; ce système générait des

effets pervers évidents. Cette contradiction disparaît puisque l'agent forestier n'intervient en police forestière qu'à la demande explicite des paysans que, par ailleurs, il peut conseiller sur les solutions techniques les meilleures ou les plus souhaitables pour l'exploitation et la pérennisation de leurs ressources forestières locales.

Les préalables ruraux à la décentralisation de la gestion des ressources ligneuses naturelles

La nouvelle réglementation sur les marchés ruraux apparaît comme un moyen performant de redynamiser et de faire évoluer les systèmes locaux traditionnels de gestion des ressources ligneuses parce qu'elle ne définit les marchés ruraux que comme une structure commerciale, en ne fixant à leur sujet qu'un cadre extrêmement large permettant de fait toutes les adaptations, et parce qu'elle redonne explicitement la légitimité et la maîtrise de la gestion des ressources naturelles à la population rurale.

La perspective de cette nouvelle légitimité, confisquée par l'État depuis les textes de 1935 édictés par la puissance coloniale et revendiquée comme un attribut essentiel par l'administration forestière, semblait en 1989 et 1990 encore un rêve parfaitement utopique et irréalisable aux yeux de la grande majorité des ruraux nigériens. Une des premières tâches des équipes du PE II-VO pour apprécier la faisabilité de la mise en place des marchés ruraux fut très clairement « d'ouvrir l'horizon des possibles » aux yeux des villageois.

Cela fait, il s'avérait de façon quasi générale que les ruraux assistaient, impuissants, marginalisés et catastrophés, à la dilapidation et à l'exploitation prédatrice des ressources ligneuses de leur terroir par les équipes de bûcherons salariés (chômeurs urbains) amenés directement par les commerçants-transporteurs.

Le projet réalisa donc une campagne nationale d'information, qui consistait à élaborer un ensemble de messages et une campagne promotionnelle (principalement mais pas exclusivement en direction de la population rurale) pour convaincre les communautés locales :

Summary

New forest and rural fuelwood market policies in Niger: transferring local wood resource management to the rural population

A. Bertrand

Since 1984, the new forest policy of Niger has mainly consisted in implementing the Energy II-Domestic Energy Project which aims at making a structural transformation in the energy supply to large towns and transfers the management of local natural woody resources to the rural population by developing rural fuelwood markets. This transfer of the legitimacy and responsibility for local management of natural woody resources, decided by the State and the Environmental Authorities, can only become a real institutional innovation once it has been accepted by the rural population. Setting up rural markets entails the simultaneous combined development of many further innovations both by the rural population (organisational innovations), the authorities (institutional and statutory innovations) and by researchers (technical innovations). The paper explains how the Energy II-Domestic Energy Project has contrived to implement the project objectives and to pass on from a governmental choice and the devising of a new guidelines to the in-depth invention of new rules for managing natural woody resources.

Cahiers Agricultures 1995 ; 4 : 185-93.

- que la politique forestière de répression et d'exclusion de la population rurale, mise en place depuis la période coloniale, était définitivement et irrévocablement abandonnée par l'État nigérien ;
- que la légitimité des droits traditionnels de gestion de la population rurale des ressources naturelles ligneuses de son terroir était enfin reconnue et durablement assurée ;
- que le monopole du bénéfice de l'exploitation de la mise en valeur et de la gestion de ces ressources naturelles locales était enfin garanti à la population villageoise ;
- que l'administration de l'Environnement était prête à aider les villageois à faire respecter ce monopole face aux incursions des commerçants-transporteurs et de leurs bûcherons salariés ;
- que la création des marchés ruraux pouvait être l'occasion d'assurer ces nouveaux droits enfin reconnus après presque soixante ans de remise en cause ;
- que l'exploitation du bois-énergie et sa commercialisation à travers les marchés ruraux pouvait leur apporter des revenus considérables et réguliers ;

- que la gestion des ressources naturelles ligneuses de leur terroir devenait une activité intéressante pour tous et pour chacun dans le village.

À remarquer que, même depuis la promulgation de la nouvelle réglementation forestière, cette reprise de légitimité et de gestion ne va pas sans problèmes car, bien souvent, les villageois n'ont pas encore ni l'assurance ni les moyens de faire respecter leur nouvelle autorité et les services de l'Environnement ne mettent pas encore toute la diligence nécessaire pour leur apporter le soutien qu'ils réclament et dont ils ont besoin. En revanche, la population rurale a parfaitement reçu et compris le message de la campagne nationale d'information et saisi toute l'importance pour elle de cette nouvelle légitimité de la gestion locale des ressources renouvelables. Ainsi à Diffa, dans l'extrême est du Niger aux confins du Lac Tchad, dans une zone où le projet n'est intervenu à aucun moment, la population rurale est entrée en conflit avec les commerçants-transporteurs de bois de feu. Elle voulait faire respecter sa maîtrise sur les ressources

ligneuses de son terroir, mieux les valoriser et les commercialiser à un prix plus élevé et, dans le même temps, demandait à l'administration de l'Environnement la création de marchés ruraux.

La création des marchés ruraux : un processus de longue haleine

Le but de la stratégie « énergie domestique » n'est pas de créer de toutes pièces quelques marchés ruraux isolés mais d'induire une modification durable et structurelle du fonctionnement des filières bois-énergie en déplaçant, de l'exploitation incontrôlée dominée par les commerçants-transporteurs (et leurs équipes de bûcherons salariés, chômeurs urbains) vers la production orientée et contrôlée des marchés ruraux, une proportion significative de l'approvisionnement des grandes villes. Il est donc nécessaire de créer rapidement plusieurs dizaines puis plusieurs centaines de marchés ruraux répartis autour des quatre principales villes (Niamey, Maradi, Zinder et Tahoua) qui assureront leur maîtrise sur une part déterminante des ressources forestières, aujourd'hui exploitées pour l'approvisionnement des centres urbains. En effet, tant que les quantités de bois produites par les marchés ruraux resteront marginales, sans commune mesure avec le tonnage de bois provenant des zones incontrôlées, la réorganisation géographique des flux et la régulation des prélèvements ne seront pas effectives, et la gestion durable des ressources ligneuses naturelles restera un objectif lointain, voire utopique.

La mise en place des marchés ruraux va créer progressivement, par la délimitation de leurs zones d'approvisionnement, des espaces fermés à l'exploitation incontrôlée de plus en plus vastes et représentant une part toujours plus importante de la ressource forestière disponible. Il s'agit en effet d'amener progressivement les commerçants-transporteurs à s'approvisionner auprès des marchés ruraux. Dans un premier temps, la priorité doit être donnée largement à la création de marchés ruraux dans les zones où l'exploitation incontrôlée a concentré son action comme, par exemple, la zone de Torodi et toute la rive droite du fleuve en ce qui concerne Niamey, ou la forêt de Baban Rafi en ce qui concerne Maradi.

La création des marchés ruraux et la combinaison d'innovations institutionnelles, réglementaires, organisationnelles et techniques

Analyse socio-économique de la filière bois-énergie et intervention des marchés ruraux

La mise en place des marchés ruraux doit se traduire par une modification structurelle des filières bois-énergie des villes dans un sens plus favorable aux producteurs ruraux et doit ainsi les inciter à préserver et à gérer de façon durable une ressource susceptible de leur apporter des revenus réguliers. Le trafic par camions (85 000 t/an) amène à Niamey 64 % de l'apport annuel de bois de feu vers la capitale (soit

133 000 t) et il est constitué à 75 % par des chargements complets. Ce sont donc près de 64 000 tonnes qui sont, chaque année, chargées sur les lieux de coupe par des bûcherons salariés amenés de Niamey et exploitées dans les terroirs villageois sans que les ruraux qui y habitent ne bénéficient d'aucune contre-partie. Les ruraux, qui sont souvent également des producteurs primaires, sont non seulement dépossédés des ressources ligneuses de leur terroir sans contrepartie, mais subissent en outre une concurrence sévère qui rend difficile l'écoulement de leurs propres produits même à vil prix (figure 1).

Un processus complexe d'innovations combinées

• La combinaison d'innovations en milieu urbain et en milieu rural

Une des caractéristiques du projet Énergie II-Énergie domestique, en application de la stratégie énergie domestique, est de mener de façon combinée des actions de développement à la fois en milieu rural et en milieu urbain. Il ne s'agit pas seulement d'actions (figure 2)

tout au long de la filière bois-énergie (y compris en direction des commerçants-transporteurs pour les aider à se moderniser et à s'adapter à leur nouveau rôle), mais aussi d'actions de promotion selon des méthodes de marketing adaptées en faveur de combustibles de substitution comme le pétrole lampant (kérosène) ou le gaz butane avec des équipements de cuisson correspondants aux divers combustibles domestiques urbains.

• Diversification des consommations énergétiques domestiques, hausse du prix du bois-énergie et valorisation de l'arbre sur pied

La diversification des combustibles domestiques en milieu urbain, correspondant à la différenciation sociale croissante au sein des mégapoles africaines, et la substitution progressive du bois de feu par le pétrole et le gaz butane (à chacun son combustible) conditionnent la stratégie énergie domestique et la mise en place de la gestion décentralisée des ressources ligneuses naturelles. En effet, la substitution doit progressivement permettre de réduire la récolte forestière à un niveau global compatible avec la possibilité de la ressource. Par ailleurs, la création de marchés ruraux, donc de ruptures de charge dans les chaînes d'approvisionnement en bois-énergie, doit permettre aux producteurs ruraux légitimes et regroupés en structures locales de gestion de mieux valoriser le bois de leur terroir. L'arbre sur pied étant valorisé, le prix du bois en ville doit donc normalement augmenter, d'autant plus que la pression fiscale forestière doit croître avec l'affectation d'une part importante des taxes forestières au niveau local. Cette hausse progressive du prix du bois ne sera supportable par les consommateurs urbains que si les innovations techniques apportées aux appareils de cuisson (plus adaptés aux attentes des consommateurs et plus économes en combustible) se développent de façon concomitante à l'extension des marchés ruraux.

• Des méthodes de développement à repenser et à adapter techniquement

Les deux objectifs (d'une part changer le fonctionnement structurel des filières d'approvisionnement des villes et, d'autre part, aménager l'espace forestier et l'utilisation du territoire) ont des implications nombreuses et importantes sur les méthodes et techniques à mettre en œuvre et sur l'organisation des tra-

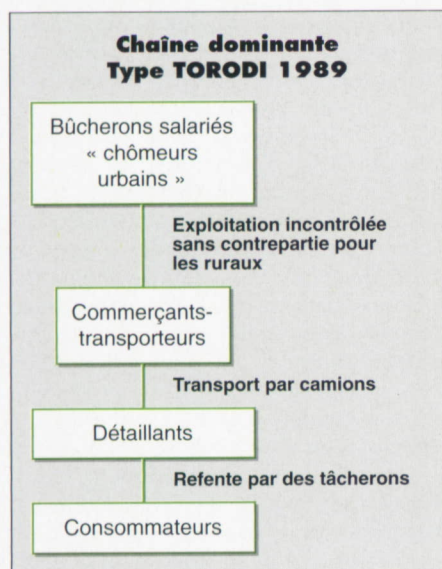


Figure 1. Le modèle dominant de l'exploitation incontrôlée avant la réforme de 1992.

Figure 1. The model of uncontrolled use predominating before the 1992 reform.

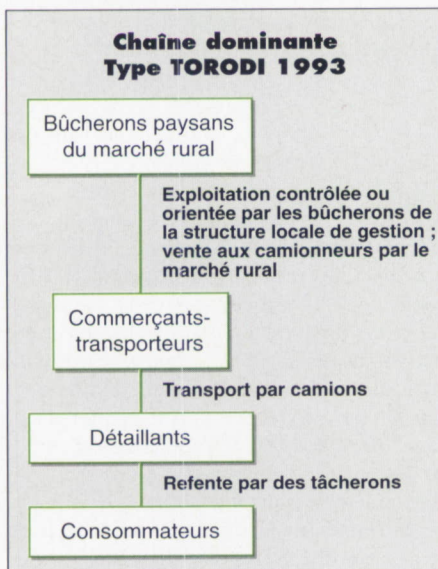


Figure 2. Le modèle dominant que la réforme de 1992 vise à mettre en place.

Figure 2. The predominating model the 1992 reform intends to set up.

vaux en vue de la création de nombreux marchés ruraux fonctionnant réellement de façon autonome et durable dans un cadre villageois.

Les techniques mises en œuvre pour mettre en place et faire fonctionner les « coopératives forestières » antérieures au PE II-ED/VO, telles que Guesselbodi, Faïra, Hamadidé, Boyanga, etc., basées sur des interventions lourdes et coûteuses nécessitant, dans chaque cas, des travaux considérables d'inventaire forestier, de cartographie, de délimitation, d'études sociologiques et socio-économiques, de réalisation de limites et de pare-feux, de mise en place d'un organisme de gestion et d'une coopérative commune à plusieurs villages ne peuvent être envisagées quand l'objectif devient celui de la création, en quelques années, de plusieurs centaines de marchés ruraux villageois du bois-énergie. Il n'est alors plus possible de réaliser, dans chaque cas, un inventaire précis des formations végétales et une cartographie détaillée de la zone mise sous aménagement, ni d'envisager l'installation à demeure d'un agent pour assister chaque marché rural pour le démarrage de ses activités d'exploitation et de commercialisation du bois-énergie et aider les villageois à gérer leur coopérative en tenant des comptabilités complexes.

L'ensemble des méthodes à mettre en œuvre et des solutions techniques à rechercher doit être repensé et redéfini. Il convient en effet de tenir compte de la modicité des moyens mobilisables si l'on veut réellement passer à la mise en place d'un grand nombre de marchés ruraux et rester, dès l'origine, dans des créneaux de coûts compatibles avec les moyens de l'administration nigérienne (l'existence du PE II-ED/VO sera limitée et ce sera ensuite l'administration nigérienne qui prendra en charge la création de nouveaux marchés ruraux). Il a ainsi fallu reconsidérer sans *a priori* les méthodes jusqu'alors mises en œuvre pour rechercher de façon systématique simplifications et économies conceptuelles, techniques organisationnelles en ce qui concerne l'évaluation des ressources ligneuses villageoises, la délimitation des terroirs et des zones boisées, le choix des groupes sociaux de base et de l'emprise spatiale des marchés ruraux, la constitution des structures commerciales et l'organisation de la gestion des marchés ruraux, l'organisation de l'animation et de l'appui aux marchés ruraux et, enfin, la gestion et le contrôle de la fiscalité forestière décentralisée.

• La remise en cause de « dogmes techniques » au niveau de l'administration de l'Environnement

La nécessité de l'« ouverture de l'horizon des possibles » concerne, pour l'administration forestière, la remise en cause de divers dogmes techniques :

- prééminence et nécessité de la plantation forestière par rapport à la gestion des ressources naturelles ;
- nécessité absolue du plan d'aménagement (le marché rural est d'abord une structure commerciale appliquée à une forêt villageoise) ;
- contrôle *a priori* par l'administration forestière de toutes les activités dans le domaine protégé ;
- perception centralisée des taxes forestières par l'administration forestière et affectation du revenu de ces taxes au Trésor public, etc.

Multiplicité des groupes sociaux concernés par ces diverses innovations

La mise en place effective d'un nombre significatif de marchés ruraux contrôlant une proportion suffisante des ressources ligneuses naturelles « utiles » nécessaires à l'approvisionnement urbain, pour peser sur le fonctionnement économique et la structuration des filières d'approvisionnement, est à l'évidence une innovation particulièrement complexe qui concerne des groupes sociaux très différents :

- d'une part, les groupes sociaux « moteurs », à l'origine de cette innovation, le « despotisme éclairé » des bailleurs de fonds (Banque mondiale, etc.), les responsables politiques et administratifs ;
- d'autre part, les groupes sociaux directement concernés par la nouvelle institution des marchés ruraux : bûcherons villageois, mais aussi chômeurs urbains employés comme bûcherons salariés des commerçants-transporteurs, pasteurs concernés par la modification des droits d'utilisation locale des ressources ligneuses et d'accès aux zones boisées, commerçants-transporteurs dont l'économie et le mode d'approvisionnement sont modifiés ;
- en outre, les agents de l'administration, en particulier de celle de l'Environnement, dont la fonction est fondamentalement modifiée par la réforme en cours ;
- enfin, les groupes sociaux indirectement concernés par la création des marchés ruraux, par exemple les consom-

mateurs urbains, dont le mode de consommation et le pouvoir d'achat risquent d'être affectés.

Quelques leçons de l'expérience nigérienne

Ne pas contourner l'administration

Les agents de l'administration doivent être considérés, on l'a vu, comme un groupe social à part entière impliqué dans les processus d'innovation institutionnelle, réglementaire ou même technique, et toute tentative de la part d'opérateurs du développement pour marginaliser ou contourner ce groupe social est grosse de blocages et d'oppositions à venir.

Décentralisation et contrôle administratif : le rôle irremplaçable de l'État

Les marchés ruraux sont définis légalement comme des structures commerciales autonomes qui vendent librement leur bois aux commerçants-transporteurs en fonction des fluctuations de l'offre et de la demande. Il y a donc libre fixation des prix du bois par les structures locales de gestion sans aucune intervention administrative. Par ailleurs, la nouvelle fiscalité forestière différentielle vise à rétablir de façon structurelle la compétitivité du bois des marchés ruraux face à celui de l'exploitation incontrôlée. La nouvelle réglementation est conçue de telle façon que les commerçants-transporteurs aient intérêt à aller préférentiellement s'approvisionner sur les marchés ruraux plutôt qu'à pratiquer l'exploitation incontrôlée.

Cette incitation économique ne peut être efficace sans une réforme profonde du système de contrôle qui réduise la fraude fiscale sur le bois à un niveau résiduel et marginal. Si le système de contrôle est incapable d'assurer un recouvrement quasi complet de la taxe majorée sur l'exploitation incontrôlée, alors persistera une importante évasion fiscale de la part des commerçants-transporteurs. Tant que les marchés ruraux ne seront pas

assez nombreux et ne maîtriseront pas une part suffisante des ressources et de l'approvisionnement urbain, ces commerçants-transporteurs pourront s'approvisionner à un coût « hors taxes » d'exploitation incontrôlée bien inférieur au prix de vente des marchés ruraux. Le système de contrôle est donc, en cette période transitoire de création des marchés ruraux, un élément essentiel de fonctionnement normal du système.

Les paysans interrogés sur les perspectives de création d'un marché rural dans leur village posent généralement presque immédiatement le problème, car ils savent que, sans un système de contrôle efficace et sans le respect des dispositions de la fiscalité différentielle, les marchés ruraux risquent d'être confrontés à d'insolubles problèmes de commercialisation.

C'est sans doute l'un des paradoxes de la stratégie énergie domestique au Niger que de viser à une gestion décentralisée (une autogestion) des ressources ligneuses par la population rurale et de dépendre d'un renforcement du contrôle sur les transports et le commerce du bois vers les villes. Ce paradoxe n'est qu'apparent si l'on songe que le renforcement du contrôle vise à mettre en place un rééquilibrage des rapports ville-campagne au profit des ruraux. Ces derniers le comprennent bien, qui ont vécu depuis plusieurs décennies une détérioration continue des termes de l'échange rural/urbain que l'explosion de l'exode rural et le développement des mégapoles ont parfaitement reflétée.

Autonomie des acteurs locaux et opérateurs du développement

Un des motifs de redéfinition des méthodes de création des marchés ruraux (par rapport aux tentatives antérieures de création de coopératives forestières) a été la recherche de leur autonomie de gestion et de fonctionnement. Le PE II-ED/VO s'est basé sur une remise en question du principe de l'appui et de l'autonomie progressive de gestion des coopératives forestières déjà existantes, dont l'expérience en cours montrait toutes les limites. L'appui de l'administration ou du projet créait *de facto* une logique substitutive d'intervention sur le terrain par rapport aux structures locales mises en place pour gérer les coopératives. Pour éviter cet écueil, on a

cherché des solutions basées sur un appui et des conseils qui ne puissent, en aucun cas, être substitutifs ou permanents, de façon à enclencher dès l'origine une logique d'autonomie dans le fonctionnement structurel des marchés ruraux. Il est apparu très vite essentiel que cette autonomie soit la plus large possible de façon à stimuler les initiatives paysannes et s'exprime simultanément par l'autonomie de gestion, l'autonomie organisationnelle et l'autonomie commerciale.

Ce parti pris de « non-ingérence » associé dès l'origine au fonctionnement de la structure locale de gestion visait aussi explicitement à casser d'emblée cette tendance constatée dans nombre de villages au Sahel à se mettre en position d'attente et d'exécution des « directives du projet ». Les villageois, pressés par la nécessité économique, se positionnaient d'emblée dans un rôle d'exécutants positifs dans l'espoir de recueillir les retombées économiques diverses du projet. Un des messages que les animateurs devaient au préalable faire passer était que le projet n'apporterait rien d'autre que des solutions que les villageois devraient mettre eux-mêmes en œuvre.

L'autonomie de gestion a été recherchée à travers une réduction de l'animation rurale et de la formation à ce qui est strictement indispensable. La solution retenue a consisté à faire assurer, par un même animateur, le suivi simultané de plusieurs marchés ruraux villageois (au moins cinq) de façon à ce qu'il ne puisse en aucun cas se substituer à une structure locale de gestion débutant dans l'exécution des tâches de gestion commerciale ou comptable du marché rural. L'expérience du PE II-ED/VO a montré que la mise en place d'aides ou d'appuis annexes à la structure locale de gestion, telles qu'« avances de fonds de roulement », « prêts pour l'acquisition de charrettes » avaient *de facto* une influence négative en retardant ou en bloquant l'émergence d'une véritable autonomie du marché rural et en remplaçant la population villageoise « en position d'assistée ». Il semble que ces « aides » ne soient pas opportunes (sauf nécessité absolue, comme cela peut arriver en ce qui concerne les charrettes) pendant toute la phase de démarrage du marché rural et jusqu'à ce qu'il ait atteint un régime de croisière. Les modalités organisationnelles envisagées pour les marchés ruraux ont été les plus simples possibles : un gestionnaire du marché rural et un bureau de l'asso-

ciation villageoise des bûcherons et gestionnaires de la forêt villageoise. Mais le PE II-ED/VO a scrupuleusement évité de préciser davantage les principes organisationnels des marchés ruraux pour que les structures locales de gestion puissent s'adapter du mieux possible aux conditions sociales et humaines du milieu villageois.

L'autonomie commerciale est certainement celle qui a posé et pose encore le plus de problèmes aux marchés ruraux, au PE II-ED/VO et aux fonctionnaires forestiers de l'administration de l'Environnement. Pour les villageois, il est tentant de se mettre en position d'exécutant, de « bûcheron-salarié » qui ne se préoccupe que de la coupe et qui laisse au projet et à l'administration le soin de résoudre les problèmes de commercialisation. Pour certains agents du PE II-ED/VO, comme pour de nombreux forestiers fonctionnaires de l'administration de l'Environnement qui n'ont encore que partiellement assimilé la stratégie énergie domestique, il est tentant de proposer des solutions pour résoudre les problèmes de commercialisation du bois des marchés ruraux. Par exemple, en se plaçant en intermédiaire entre la structure locale de gestion et les commerçants-transporteurs pour faciliter la recherche du compromis et la passation des contrats. Ou en proposant à la structure locale de gestion de vendre son bois-énergie à un prix fixé en fonction d'une esquisse des coûts et des marges (souvent largement théorique) et sans laisser jouer entre vendeurs et acheteurs la loi de l'offre et de la demande. Toutes ces « tentations » ont été considérées comme des « dérives » à éviter, car susceptibles de bloquer l'autonomisation de la gestion des marchés ruraux et de les maintenir dans un état de dépendance par rapport au projet ou/et à l'administration de l'Environnement.

Démocratie et décentralisation, technicité et innovations institutionnelles et réglementaires : quelle méthodologie d'élaboration des nouveaux textes forestiers ?

La vague de démocratisation qui s'étend à l'heure actuelle en Afrique a permis

une meilleure compréhension de la liaison entre gestion participative et décentralisée des ressources naturelles et l'ensemble de la politique de décentralisation. La gestion décentralisée des ressources naturelles n'est pas liée directement à la démocratisation. En effet, au Niger en 1989, le processus démocratique n'était pas encore engagé alors que le choix de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles était déjà opéré et que sa mise en œuvre débutait. Par ailleurs, il n'y a pas d'équivalence ni de relation directe entre « gestion décentralisée des ressources naturelles » et « démocratie locale ». Les communautés rurales locales qui constituent la base de la société dans le monde rural nigérien ne sont pas structurées selon les règles de la démocratie occidentale. Les règles qui régissent le fonctionnement de ces communautés ont pour fonction primordiale d'assurer la cohésion du groupe plutôt que de permettre l'épanouissement individuel.

La décentralisation politique, traduite par l'existence de réelles collectivités locales, n'est pas une condition indispensable à la gestion décentralisée et participative des ressources naturelles. En revanche, elle contribue de façon décisive à sa mise en place et à son fonctionnement opérationnel.

La gestion décentralisée et participative des ressources renouvelables, si elle est mise en place dans le cadre d'une réforme de la réglementation forestière institutionnalisant un outil fiscal adapté (opérant une répartition des revenus des filières des divers produits forestiers plus favorable aux producteurs primaires et attribuant une part significative de la fiscalité forestière aux collectivités locales, et aux opérateurs assurant la gestion décentralisée des ressources renouvelables), peut constituer un puissant levier de développement et de mise en route de la démocratie locale en apportant un enjeu de développement économique local et des revenus liés à la mise en valeur des ressources naturelles renouvelables.

Les deux exemples opposés du Niger d'avant 1989 (déjà engagé dans la réforme visant le transfert de la gestion des ressources naturelles à des instances locales, mais sans processus démocratique) et du Mali depuis 1992 montrent bien que la gestion décentralisée et participative des ressources naturelles, comme la décentralisation, ou même la démocratisation, peuvent être des projets portés

par des acteurs sociaux divers, ensemble, parallèlement ou contradictoirement, à savoir la population rurale, le pouvoir politique, le « despotisme éclairé » de la Banque Mondiale ou des experts, l'administration...

Questions en guise de conclusion

Les reformulations de la politique forestière sont à l'ordre du jour dans de nombreux pays du Sahel, mais aussi ailleurs en zone tropicale. Les PAFT (plans d'action forestiers tropicaux) lancés par la FAO sont une tentative souvent trop technique et trop limitée au seul secteur forestier pour répondre à la complexité du problème de la gestion des ressources renouvelables. La réponse apportée au Niger est bien différente. Elle s'est d'abord focalisée sur le produit forestier qui a aujourd'hui la plus grande importance économique en milieu rural. Mais elle a aussi mis au centre de la problématique choisie la gestion communautaire locale des ressources ligneuses en tenant compte des usages multiples de ces espaces et ressources forestières, en particulier des utilisations pastorales.

L'expérience du Niger montre que le recours à la gestion communautaire locale des ressources renouvelables permet une meilleure gestion des ressources ligneuses et laisse envisager leur gestion viable à long terme (il est évidemment encore trop tôt pour conclure). Mais faut-il pour autant considérer la gestion locale des ressources forestières (ou plus généralement des ressources renouvelables) comme une panacée ? Ce qui est valable dans le cadre d'une exploitation pour le bois de feu au Niger l'est-il dans celui d'une exploitation pour le bois d'œuvre en Côte d'Ivoire ? Faut-il distinguer ce qui est du domaine de la gestion et qui demande des connaissances techniques parfois poussées de ce qui est du domaine de la redistribution des bénéfices ?

L'exemple du Niger montre déjà que le recours à la gestion communautaire locale des ressources renouvelables ne signifie pas que le point de vue de l'État soit secondaire par rapport à celui des communautés locales, ni celui des exploitants forestiers (les commerçants-transporteurs du Niger). Il ne faut pas oublier que l'État est loin, selon la belle expression

de Karsenty [5], il est « présent-absent », les exploitants forestiers ne font que passer, plus ou moins durablement. Les communautés locales sont et restent sur place. Il ne peut donc y avoir de solution viable à long terme pour garantir la pérennité du couvert forestier que sur la base d'un accord entre les trois parties pour un nouveau mode de gestion et d'exploitation des ressources. Cela nécessite le recours à la négociation patrimoniale (qui est au cœur des débats intra et inter-villageois préalables à la création des marchés ruraux).

Pourquoi vouloir exclure le bois d'œuvre de la gestion locale des ressources forestières ? Les tentatives actuelles d'aménagement durable des forêts tropicales denses et humides butent encore sur deux écueils.

D'une part, le problème de la place dévolue à la population rurale riveraine, même si d'ores et déjà, il est admis que cette population doit « être associée » et « participer » à la mise en œuvre de l'aménagement (de son accord et de son respect du plan d'aménagement dépend en fait la durabilité de celui-ci). Mais les tentatives actuelles semblent se limiter à « donner un strapontin » à cette catégorie de la population, à la limiter dans des « zones périphériques » aux marges du massif, dans des « zones tampon ». Cette stratégie, qui reproduit sous une nouvelle forme l'exclusion antérieure, me semble vouée à l'échec. D'autre part, les objectifs de l'aménagement durable lui-même. Les temps changent, la biodiversité devient un enjeu économique pour la préparation de la prochaine « révolution technologique ». Le bois d'œuvre n'est plus la seule valorisation possible de la forêt tropicale. D'ores et déjà, il n'est souvent qu'apparemment la principale valorisation économique de la forêt. Les produits d'extraction destinés à des industries, pharmaceutique, cosmétiques ou autres sortent de plus en plus nombreux et de plus en plus massivement des forêts tropicales. Certes, ces activités restent mal connues et leur importance difficile à apprécier. La prise en compte de la population rurale comme partenaire à part entière des aménagements forestiers pour le bois d'œuvre ne pourra se faire qu'en ajoutant aux objectifs de l'aménagement forestier la gestion durable des ressources à la base de la cueillette-extraction. Le problème est maintenant de concevoir et de faire fonctionner des aménagements de forêts tropicales à objectifs multiples ■

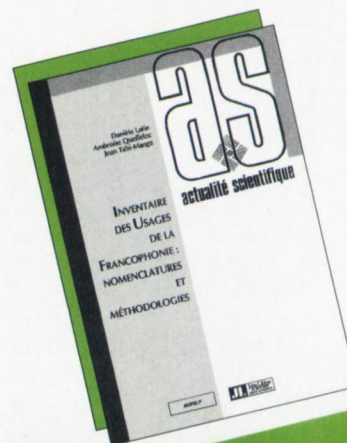
Références

1. Madon G, Bertrand A, Laurent D, Matly M. *La filière bois Niamey*. Paris : SEMA-Energie/CTFT, 1985.
2. Bertrand A, Madon G, Matly M. *Pour l'arbre au Sahel*. Paris : SEED et CTFT/CILSS, 1985.
3. Duhem C, Ada L, Bertrand A, et al. *Schéma directeur d'approvisionnement en bois-énergie de Niamey*. Niamey : PE II-ED/VO, 1991.
4. Raeder-Roitzsch JE. *Institutional forestry problems in the sahelian region*. Rome : PNUD/FAO, 1974.
5. Karsenty A. Sécuriser l'État... Développement rural, gestion des ressources naturelles renouvelables et décentralisation en Afrique noire. In : Le Roy E, éd. *La mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique noire francophone*. Paris : Aprefa-LAPJ, 1992.

Résumé

La nouvelle politique forestière du Niger s'est concrétisée principalement depuis 1984 par la mise en œuvre du projet Énergie II-Énergie domestique qui vise à la transformation structurelle de l'approvisionnement énergétique des principales villes et, simultanément, au transfert de la gestion des ressources ligneuses naturelles locales aux communautés rurales par la création de marchés ruraux du bois-énergie. Ce transfert de la légitimité et de la responsabilité de la gestion locale des ressources ligneuses naturelles, décidé par l'État et l'administration de l'Environnement, ne devient une réelle innovation institutionnelle qu'après son acceptation par les communautés rurales. La création des marchés ruraux implique le développement simultané et combiné des multiples innovations complémentaires tant par la population rurale (innovations organisationnelles), l'administration (innovations institutionnelles et réglementaires) que par la recherche (innovations techniques). L'article expose comment le projet Énergie II-Énergie domestique a procédé pour tenter d'assurer la mise en œuvre de ses objectifs et passer du choix étatique et de l'invention de nouvelles orientations à l'invention généralisée de nouvelles règles de gestion des ressources ligneuses naturelles.

JL John Libbey
EUROTEXT



Vient de paraître

DANIÈLE LATIN
AMBROISE QUEFFELEC
JEAN TABI-MANGA
1993, broché, 480 pages
200 FF.

Prix préférentiel : Afrique, Asie
Amérique du Sud, Haïti, **80 FF***

INVENTAIRE DES USAGES DE LA FRANCOPHONIE : NOMENCLATURES ET MÉTHODOLOGIES

Collection actualité scientifique
co-édition John Libbey
Eurotext/AUPELF-UREF

NOM Prénom
Adresse.....

Désire recevoir

Inventaire des usages de la francophonie
soit au prix de 230 F (200 F + 30 F de port)
soit au prix de 110 F* (80 F + 30 F de port).

Ci-joint mon règlement à l'ordre de

John Libbey Eurotext

127, avenue de la République
92120 MONTRouGE, FRANCE
Tél. : (1) 46.73.06.60.