



# **GROUPE DE RECHERCHE ET D'ACTION SUR LE FONCIER (GRAF)**

## **LA GESTION DES RESSOURCES FORESTIERES A CASSOU AU BURKINA FASO**

**Enseignements pour la gestion des ressources en concession**

**Daniel THIEBA**

**Octobre 2003**

**E-mail : [graf@liptinfor.bf](mailto:graf@liptinfor.bf)  
Tel : 50 34 14 57**

## SOMMAIRE

Introduction.....	4
I La province du Ziro.....	4
II la situation de Cassou en 1995. Etat de la situation, problèmes et perspectives .....	4
III L'évolution du contexte institutionnel et juridique.....	6
3.1 L'évolution et la clôture du Projet BKF.....	6
3.2 l'autonomisation et le statut juridique.....	6
3.3 L'organisation interne .....	6
3.4 Le contrat de concession et les rapports avec les services étatiques .....	7
IV Les performances des GGF et de l'Union.....	8
4.1 Au plan de la Production.....	8
4.2 Au plan financier.....	9
4.3 Au plan technique (compétences, respect du plan d'aménagement).....	9
V Pressions et facteurs d'agression.....	10
5.1 Les changements démographiques et économiques dans la zone.....	10
5.2. L'empiètement sur les limites.....	11
VI Limites du système juridique et institutionnel.....	11
6.1 La délimitation et la reconnaissance administrative des limites.....	11
6.2 Les limites des prérogatives des GGF et les capacités des services déconcentrés.....	11
6.3 Le suivi contrôle des activités des GGF .....	13
VII Les capacités des organisations locales.....	14
7.1 L'autorité du GGF et de l'Union.....	14
7.2 Organisation et Règlement Intérieur.....	17
Conclusions.....	19
Enseignements.....	20

## **SIGLES ET ABREVIATIONS**

CAF: Chantier d'aménagement forestier

CILSS : Comité Inter Etats de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel

DT : Directeur Technique

GGF : Groupement de Gestion Forestière

PNAF : Programme National d'Aménagement Forestier

## **Introduction**

La présente étude se situe dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution des ressources communes au Sahel. Une étude préliminaire commanditée par le CILSS et mise en œuvre en 1994 avait permis de faire le point sur la situation de Cassou (sur le plan du contexte global, du potentiel des ressources ainsi que de l'ensemble des dispositions régissant la filière). Des analyses fines et documentées, utilisant les statistiques disponibles avaient conduit à déceler les forces et faiblesses de l'expérience, ainsi que les risques. L'originalité de la présente étude consiste à retourner à Cassou neuf ans après, pour voir les évolutions qui ont eu lieu. Le cas présenté ici concerne les ressources forestières (ligneuses plus précisément) dans une province située au centre sud du Burkina Faso.

## **I La province du Ziro**

Le ZIRO est une des 45 provinces que compte le Burkina Faso et ce depuis 1996. En effet, à la faveur du nouveau découpage administratif du Burkina Faso autorisé par la loi n° 10/96/ADP du 24/04/1996 portant création et dénomination de 15 provinces, la localité de Sapouy jusqu'alors département de la province de la Sissili est érigée en province avec Sapouy comme chef lieu. La province couvre une superficie d'environ 5291 Km<sup>2</sup> et compte trois (3) départements à savoir Sapouy, Cassou, Bagata, et couvre trente (30) villages.

Elle est située au Sud du Burkina Faso et fait partie de la région du Centre Ouest. Le Ziro appartient à la zone sud-soudanienne où la pluviométrie est élevée par rapport à la moyenne nationale. Elle oscille entre 900 et 1200mm par an et s'étend de mi-juin à fin septembre. Cette abondance des précipitations est sans nul doute la cause principale de la fertilité des sols, de la présence de plusieurs bas-fonds, et d'un couvert végétal très dense avec une diversité d'essences. Toutes ces potentialités naturelles sont favorables à l'agriculture. On y rencontre deux types: (i) L'agriculture familiale de type traditionnel pour la production des céréales, occupe la majorité des actifs est destinée à l'autoconsommation et le surplus à la vente. Elle se pratique sur de petites exploitations. La province fait partie des zones de production céréalière excédentaire du Burkina Faso, (ii) L'agriculture de type moderne sur des superficies plus grandes concerne les cultures commerciales telles le coton, le maïs, l'arachide et les légumes divers.

La province est l'une des principales pourvoyeuses de bois de chauffe de la ville de Ouagadougou. Le Ziro est aussi une zone pastorale par excellence avec un élevage de type extensif pratiqué essentiellement par les pasteurs nomades Peulhs. Elle est à l'origine peuplée par les Nuni, un sous-groupe de l'ethnie Gourounsi. Mais avec la pression démographique et surtout à la faveur de la sécheresse des années 74 qui a considérablement contribué à la dégradation des ressources naturelles, la zone fait l'objet d'attraction de la part des migrants venus essentiellement du Plateau Central, de l'Est et du Nord du Burkina Faso. Composés essentiellement de Mossé, de Gourmantché et de Peulhs, les migrants sont dans certains villages plus nombreux que les populations autochtones. Malgré cet état des faits, la densité de la population dans le Ziro reste faible (23,2 hbts/ km<sup>2</sup>) par rapport aux autres provinces du pays.

## II La situation de Cassou en 1995. Etat de la situation, problèmes et perspectives

Ce chapitre puise pour l'essentiel dans l'étude effectuée en 1995 par le CILSS<sup>1</sup>.

Le Projet d'aménagement des Forêts Naturelles s'est étendu sur trois phases principales de 1985 à 2002, réparties comme suit : (i) la première phase du Projet PNUD/FAO/85/011 intitulée « Aménagement des Forêts Naturelles pour le Ravitaillement de la ville de Ouagadougou en Bois de feu » s'est déroulée de Novembre 1986 à Juin 1989, (ii) la deuxième phase du Projet PNUD/FAO/BKF/89/0011 s'est étalée de Juillet 1990 à Août 1994.

Le principe de base consiste en la mise en place d'un mécanisme d'intéressement économique des populations riveraines qui s'organiseraient en Groupements de Gestion Forestière (GGF), et en la création d'un Fonds d'aménagement forestier permettant un auto financement et le ré investissement des fonds dans les actions de restauration et d'aménagement de la forêt exploitée. La structuration proposée repose sur la création d'un GGF dans chaque village. Un total de 24 GGF sont fonctionnels sur le chantier de Cassou. L'ensemble des GGF d'une localité se partage une unité d'aménagement, avec 15 parcelles par unité. Le nombre de parcelles correspond à un cycle complet de rotation de 15 ans pour chaque unité.

Le processus de production est réglé par l'établissement d'un calendrier de coupe et la programmation des enlèvements par les grossistes transporteurs. Les trois principales phases sont : (i) le ramassage et l'enstérage de bois mort, de septembre à Novembre, (ii) la coupe et l'enstérage du bois vert de Janvier à Mars, (iii) l'enlèvement, de Mai à Juillet

Sur le plan organisationnel, ont été créés des GGF. L'Union des groupements de gestion forestière (GGF) réunit l'ensemble des GGF. Elle est assistée par une équipe technique constituée du chef de chantier, d'un animateur, d'un comptable et d'un commis de commercialisation installé à Sala. Le chantier assure la responsabilité technique et le suivi. C'est elle qui assume la tutelle des GGF ainsi que de l'Union aussi longtemps qu'ils ne disposeraient pas de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Les GGF ont en charge : (i) l'organisation de la production, (ii) l'organisation de la commercialisation, (iii) la gestion du fonds de roulement. Les principaux acquis notés sont les suivants : (i) l'acquisition de connaissances techniques grâce à leur pratique et au rôle du moniteur, (ii) l'existence d'un fonds de roulement qui s'est traduit en investissements au niveau de la plupart des villages. Sur le plan de la Production de grandes quantités ont été vendus et commercialisés, procurant des revenus aux bûcherons et dégageant des recettes pour le Fonds d'aménagement forestier, aux taxes forestières (budget de l'Etat) et alimentant le fonds de roulement.

Toutefois en 1995 d'importantes remarques ou inquiétudes ont été évoquées. Si l'acquisition de compétences pour le moniteur était appréciable, le nombre de moniteurs était jugé insuffisant ; par ailleurs les tâches d'accompagnement, de supervision et de contrôle par les services forestiers étaient très faibles, le Projet ayant peu impliqué les services déconcentrés. Les compétences complémentaires suivantes, à même d'asseoir une entreprise locale d'exploitation rationnelle du bois faisaient défaut : (i) l'aptitude à recueillir et analyser les données d'exploitation du bois ainsi qu'à planifier les activités à moyen et long terme (ii) la capacité à développer une collaboration interne (inter groupements et inter chantiers) , pour faciliter la négociation d'actions de développement dans la filière, (iii) la mise en place d'une politique d'investissement des revenus et de développement local

---

<sup>1</sup> La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du CILSS. PADLOS. Septembre 1997

La lenteur et les incertitudes pesant sur le processus d'autonomisation étaient soulignées fortement. L'autonomie était encore définie sur la base de critères étroitement financiers. La tutelle de l'Etat restait forte et les perspectives aléatoires.

Il était établi en outre que le fonds de roulement villageois était de plus en plus l'objet de malversations du fait de quelques membres influents.

### **III L'évolution du contexte institutionnel et juridique**

#### **3.1 L'évolution et la clôture du Projet BKF**

Depuis 1994, le Projet a connu deux autres phases : (i) une troisième phase du projet PNUD/BKF/93/003 couvrant la période de septembre 1994 à Décembre 1998, (ii) une quatrième et dernière phase dite phase de consolidation des actions, sur la période 1999-2002. Au cours de la phase de consolidation, les objectifs spécifiques suivants ont été poursuivis : (i) organisation d'une concertation pour la mise en œuvre du Programme National d'Aménagement des Forêts Naturelles (PNAF), (ii) Maintien et amélioration du potentiel de production dans les différents chantiers en aménagement, (iii) Transfert de la gestion des chantiers aux Unions des groupements de Gestion Forestière (GGF), suivi de la réalisation de l'autonomie des huit chantiers d'aménagement forestier dès août 2002, (iv) Implication des structures déconcentrées du Ministère de l'Environnement et de l'Eau dans l'encadrement des Unions de GGF.<sup>2</sup>

#### **3.2 L'autonomisation et le statut juridique**

Les organisations locales (Union et groupements) ont été reconnues dans le cadre de la loi 014/99/AN. Celle-ci porte sur la réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso. « Est société coopérative toute association autonome de personnes qui se sont volontairement réunies sur leur propre initiative en vue de satisfaire leurs besoins et aspirations économiques, sociaux, culturels communs au moyen d'une entreprise économique dirigée démocratiquement..... ». Les promoteurs ont voulu par là, fixer le cadre réglementaire particulier pour les organisations paysannes en particulier. Ainsi le cadre est prévu pour la reconnaissance : (i) des groupements à l'échelle des villages, (ii) des regroupements de groupements ou de coopératives à l'échelle départementale, provinciale ou régionale sous forme d'Union, (iii) des regroupements d'Unions pour donner la confédération

L'Union de Cassou a introduit une demande d'agrément qui a traîné en longueur ; son agrément a finalement été délivré par le haut commissaire de la province du Ziro le 20 Mars 2003. Toutefois, bien avant la délivrance de cet agrément, des activités régulières ont été menées.

La reconnaissance sous le régime de la loi 14 donne des prérogatives importantes à l'organisation locale, marquant une rupture de taille avec les rôles dévolus jusque là aux organisations locales dans la foresterie communautaire. Jusque là la notion de responsabilisation a été limitée à l'utilisation et à la vente sur des marchés locaux, sans que les prérogatives d'obtention de permis de commercialisation soient reconnus, réservant cela aux commerçants en milieu urbain<sup>3</sup>. La loi 14 donne cette opportunité.

<sup>2</sup> Projet BKF/93/003. Rapport d'évaluation des activités de 1999 à 2002. Sawadogo M. et Sombié J.

<sup>3</sup> Historique de la gestion forestière en Afrique de l'ouest. Dossier IIED 104. Mai 2001. Jesse Ribot

### **3.3 L'organisation interne**

L'assemblée générale est l'instance suprême de l'Union. Elle se réunit 2 fois par an et est constituée de trois représentants au moins par groupement de base. L'assemblée générale élit en son sein un bureau composé comme suit : (i) un Président, (ii) un vice président, (iii) un secrétaire général, (iv) un trésorier général, (v) un moniteur.

L'Union des GGF a institué une Direction technique composée comme suit : (i) un directeur technique qui est ingénieur forestier, (ii) un comptable, (iii) un animateur, (iv) un commis de commercialisation, (v) un gardien magasinier.

Le commis de commercialisation est pris en charge conjointement par plusieurs Unions. Le reste du personnel est exclusivement pris en charge par l'Union sur la base des recettes du fonds d'aménagement. Le GGF en ce qui le concerne est régi par les textes relatifs aux groupements. L'adhésion est libre et ouverte à tout résident du village. Le GGF est doté d'un bureau. Trois moniteurs choisis sont formés et exercent les fonctions suivantes : (i) conseiller les membres en ce qui concerne les règles d'aménagement, (ii) spécifier les arbres à abattre, (iii) surveiller la forêt et veiller aux règles d'aménagement par les membres.<sup>4</sup>

Les moniteurs reçoivent des formes d'intéressement selon les modalités suivantes : (i) 50 F par stère, (ii) 1000 F par jour pour la supervision des travaux de semis.

### **3.4 Le contrat de concession et les rapports avec les services étatiques**

Il existe un cahier de charges régissant la concession du chantier d'aménagement forestier.

Les droits de l'Union et des groupements sont : (i) usufruit sur les ressources forestières du chantier, (ii) fixation des prix des produits forestiers en accord avec les autres partenaires.

Ce cahier de charges, document contractuel, constitue un document officiel. Les droits concédés concernent la période d'aménagement ; elle est indéfinie dans le temps. Il est révisable en fonction du souhait de l'une des parties.

**Le droit d'usufruit** donne par conséquent la possibilité exclusive d'exploitation des ressources sur l'espace aménagé et délimité. Il s'agit d'une avancée importante parce qu'elle donne la possibilité légale d'exclure des tiers des ressources de cette forêt, ou de les astreindre à des règles définies par l'Union ou le groupement. Ces règles sont conformes à un système d'exploitation et d'aménagement supposé assurer la viabilité » à long terme de ces ressources. En ce qui concerne les prix, il est clair que le texte donne une ouverture pour une fixation des prix en concertation avec les commerçants et autres exploitants du bois venant acheter dans la zone.<sup>5</sup>

On note une avancée importante, parce qu'il s'agit bien ici, non pas simplement de droits concédés à des utilisateurs, mais de transferts effectifs de certains pouvoirs de gestion.<sup>6</sup>

L'existence d'un contrat en bonne et due forme est essentielle parce que l'usufruit est un droit qui en résulte aux termes du décret d'application de la RAF (art. 151).

**Des infractions et sanctions**<sup>7</sup>. L'Union des groupements de gestion forestière est civilement responsable des infractions commises par un ou plusieurs de ses membres dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'aménagement. Elle concourt à la recherche des infractions forestières commises à l'intérieur du chantier d'aménagement forestier. En cas de flagrant délit, les

<sup>4</sup> Règlement intérieur de l'Union de Cassou. Avril 1997

<sup>5</sup> Contrat de gestion du chantier

<sup>6</sup> Vers une gestion démocratique des forêts en Afrique orientale et australe. Dossier n° 99. IIED. Décembre 2000. Liz Alden Wily

<sup>7</sup> Annexe 5 : cahier des charges régissant la concession du CAF

membres, conformément à la loi doivent conduire les délinquants, accompagnés du matériel et des produits délictueux devant un responsable de l'administration forestière ou à défaut, devant tout autre officier de police judiciaire. La répression des infractions commises à l'intérieur du chantier d'aménagement forestier et dans les terroirs villageois, relève exclusivement de la compétence de l'administration forestière et des officiers de police judiciaire. Les membres de l'Union des groupements ayant participé à la constatation des infractions comme indicateurs et/ou comme saisissants, bénéficient des primes contentieuses conformément aux dispositions des textes en vigueur. Il y a ainsi dans une certaine mesure une délégation d'autorité.

Les pouvoirs des Groupements et de l'Union se voient toutefois limitées. Ils ne peuvent ni réprimer, ni enregistrer directement les amendes qui s'imposent aux infractions, même en ce qui concerne la quote part qui leur revient. Ce système peut être productif sous certaines conditions : (i) que l'accès à l'agent forestier soit aisé et relativement rapide, (ii) que le déploiement de cet agent soit rapide, (iii) que l'agent dispose d'une force effective de saisie du produit, (iv) que la mobilisation d'une force de coercition autorisée par l'autorité compétente soit rapide en termes de procédures, et effective.

Par ailleurs, l'incitation à indiquer les infractions fonctionne sous certaines conditions dans le contexte actuel : (i) que le moniteur ou la personne ayant procédé à la dénonciation puisse garder l'anonymat, s'il le souhaite, au vu des craintes de représailles (ii) que la rétribution de la prime puisse se calculer au niveau déconcentré et être payable rapidement.

Une autre condition pouvant constituer un facteur supplémentaire d'encouragement est l'affectation d'une partie de la pénalité aux frais d'aménagement de la forêt (réparation des dégâts causés). Or ces conditions ne sont pas effectivement remplies à l'épreuve de l'expérience.

**Obligations de l'Union et des groupements.** L'Union des Groupements est tenue de maintenir en état de protection maximum, le chantier d'aménagement forestier contre toutes les formes de dégradation. Il se doit de lever un fonds d'aménagement forestier, apporter à partir du Fonds d'aménagement forestier, les moyens financiers nécessaires aux partenaires impliqués dans la mise en œuvre des plans d'aménagement forestier, assurer la formation et la prise en charge financière d'une équipe technique du CAF, assurer le suivi adéquat des activités. A cet effet, des fiches de suivi seront fournies par l'administration forestière ; elles seront remplies et transmises régulièrement. Ce dispositif peut donner sa mesure si des fiches existent, sont effectivement transmises et si dans le cadre de la supervision une cellule de suivi évaluation relayée par les services déconcentrés, au niveau régional et provincial sont engagées dans ce travail.

## **IV Les performances des GGF et de l'Union**

### **4.1 Au plan de la Production**

On note une évolution en dents de scie entre 1995 et 2002. le tableau indique que la production a légèrement fléchi en 1996 et 1997 pour remonter et se situer au dessus de celle de 1995 de 1999 à 2002.

La comparaison d'avec les chiffres de la période 1990 – 1994 montre que la production de 2002 se situe en dessous de celle des années 1990, 1992 et 1994. La production connaît des variations importantes d'une année à l'autre. Ce niveau de production mêle tous les types de production. Les producteurs ne respectent pas l'enstérage, ce qui aurait permis de connaître la production spécifique du bois vert des parcelles exploitées. De ce fait la production globale ainsi présentée comprend : (i) le bois vert des parcelles, (ii) le bois mort (bois découlant des

feux de brousse, nouvelles défriches notamment. Les observations et entretiens indiquent que le bois vert des parcelles occupent une portion limitée dans la production totale du bois, et que l'essentiel de la production provient du bois mort collecté sur les terres de défriche en zone agricole ou le bois calciné (zone agricole et CAF). Les statistiques établies par le poste de Sala ne nous ont pas permis de fixer des données quantifiées sur la part du bois mort et vert dans la production du CAF, de faire la part entre le bois provenant des parcelles exploitées et le reste, et déceler ainsi les tendances. Cela paraît indispensable ; il subsiste chez certains exploitants comme des agents des eaux et forêts des inquiétudes pour le futur. Lorsque les zones de défriche en zone agricole seront épuisées en potentiel forestier.

#### **4.2 Au plan financier**

Les recettes totales ont connu une nette évolution. Elles passent ainsi de 36 247 540 F à 57 503 600 F. Leur croissance s'explique par celle de la production, mais surtout du fait de l'augmentation du prix de la stère. Le prix de la stère est passé de 600 F en 1993 à 2200 F en 1997. Cela se répercute positivement sur les différents types de recettes : fonds de roulement, part des bûcherons, taxes forestières, fonds d'aménagement. L'accroissement a principalement profité aux bûcherons eux mêmes. Ensuite vient le Fonds d'aménagement. Les taxes forestières ont connu une évolution modeste, ainsi que le fonds de roulement. Les dépenses sont restées relativement stables, ce qui constitue un indicateur intéressant de la faible tendance à accroître les charges de fonctionnement. Ces chiffres montrent tout l'intérêt financier de l'opération. Les différents postes de dépenses montrent que l'activité est à même de supporter les charges relatives au fonctionnement de l'équipe technique et aussi contribuer aux frais de suivi versés à la Direction Régionale. Toutefois le relatif recul des dépenses d'investissement relatives à la forêt paraît inquiétant en ce sens qu'on aurait été en droit de voir gonfler les activités y relatives. Le bilan laisse apparaître des soldes positifs qui s'accumulent dans le même temps, alors que les besoins d'équipement, de formation & recyclage et d'investissement accru dans les CAF restent des préoccupations.

#### **4.3 Au plan technique (compétences, respect du plan d'aménagement)**

Les compétences en matière d'aménagement sont réunies au sein de l'Union. Les savoirs faire accumulés lors de la présence du Projet ont laissé des acquis. Le suivi permanent par une équipe de techniciens (Directeur technique, animateur) appuyés par des moniteurs, maintenant au nombre de trois constitue une base certaine sur le plan technique.

Le couvert végétal doit en principe être exploité à 50 %, sans discrimination des espèces. Toutefois, les observations indiquent que les espèces prisées par les camionneurs du fait de leur capacité en chauffe et en traitement (Détarium, crossopterix, vitelaria) sont exploitées à au moins 80 % sur les parcelles, et que le taux d'abattage dépasse 50 %. Les parcelles exploitées doivent leur régénération à travers la pratique du semis direct. En étant soustrait de toute pression pendant trois ans, la parcelle devrait atteindre un rythme satisfaisant de régénération de façon à donner satisfaction au bout de 15 ans, terme de la rotation. Mais on constate que ces parcelles sont soumises aux feux de brousse toute l'année, ce qui compromet la reconstitution des espèces. En 2003, un échantillon de parcelles visitées par le service provincial de l'Environnement révèle les faits suivants : (i) certaines parcelles ne sont pas exploitées entièrement, non pas parce que les ressources y sont abondantes, et largement suffisantes, mais surtout du fait de leur éloignement du village, ou de leur potentiel en espèces prisées (ii) d'autres parcelles, non prévues pour être exploitées sont attaquées de manière

sélective, soit par des membres de GGF eux-mêmes ou par des tiers. Il a été relevé par ailleurs le vol de bois sur les parcelles exploitées, après la coupe ; de nombreux bûcherons se plaignent de cet état de fait ; cela témoigne du faible respect des normes d'organisation. Les débris de bois restant sur la parcelle constitue une perte financière et aggrave l'intensité des feux de brousse. En outre le pâturage sur ces parcelles détériore gravement les semis directs. Dans un tel contexte, le taux de régénération est jugé insatisfaisant par la plupart des observateurs. Ce qui a amené d'ailleurs les parties en présence à formuler de vives inquiétudes : « certains chantiers (Cassou et Nazinon) sont en fin de révolution d'exploitation...Les Directeurs Techniques de ces deux CAF se sont montrés très préoccupés ». <sup>8</sup> De leur côté, les responsables de GGF et de l'Union manifestent leur inquiétude.

On observe par ailleurs que les unités sont régulièrement attaquées à la fois par les éleveurs et les agriculteurs. Les éleveurs disposent d'espaces spécifiques entre la zone agricole et l'unité d'aménagement. Il a été relevé que plusieurs d'entre eux ont placé des campements dans les unités, exposant celles-ci à un sur pâturage. Il y a eu une prolifération de nouvelles défriches à la faveur de l'extension des superficies agricoles. Cela s'est effectué essentiellement dans la zone agricole qui a été l'objet d'un déboisement important. Les agriculteurs, migrants et autochtones agressent l'unité de deux façons : (i) soit en ouvrant de nouveaux champs à l'intérieur de l'unité, (ii) soit en empiétant sur les limites de l'unité.

## **V Pressions et facteurs d'agression**

### **5.1 Les changements démographiques et économiques dans la zone**

La province du Ziro a été l'objet d'un mouvement important de populations au cours des cinq dernières années. Il y a d'abord le croît démographique habituel. Mais il y a aussi et surtout l'arrivée de nouveaux exploitants agricoles : (i) nouveaux migrants venant des terroirs saturés du plateau central, (ii) nouveaux acteurs, appelés aussi « *agro business* » qui taillent des superficies de grande étendue comprises entre 20 et 100 ha. Ces *agro bussiness men* sont le plus souvent des hommes politiques ou des entrepreneurs, jouissant d'une influence importante. La composition démographique des villages s'est vu restructurée dans le sens d'une plus grande hétérogénéité avec la présence de migrants venus du plateau central. Ceux-ci ont des systèmes de production différents, des priorités différentes, et des valeurs différentes, particulièrement en ce qui concerne le rapport aux ressources naturelles et à la pérennité des ressources forestières.

Il y a eu dans la zone une relance de la production du coton au cours des cinq dernières années. Le dispositif d'encadrement et l'amélioration des pistes ont fait de la production cotonnière une culture d'attrait particulièrement rentable. Pour la zone d'encadrement de Cassou, correspondant aux départements de Cassou, Bakata, Gao, la production serait passée de 500 tonnes environ en 1994 à 5000 tonnes en 2002 <sup>9</sup>. Elle a donc été multipliée par dix. La production céréalière, de maïs essentiellement est désormais faite aussi en grande partie à des fins de commercialisation, même par les autochtones qui jadis la limitaient surtout à l'auto consommation. En 2003, se sont installés une part importante des rapatriés de Côte d'Ivoire, qu'il s'agisse d'autochtones ou de personnes originaires d'autres provinces du Burkina.

---

<sup>8</sup> Procès verbal de rencontre ; Direction régionale du Cadre de Vie. Janvier 2003

<sup>9</sup> Selon les informations fournies par l'agent départemental en charge de l'agriculture

Ceci a contribué à l'accélération des défriches dans la zone agricole. Les vieilles jachères disparaissent et les massifs forestiers se transforment en savane arborée <sup>10</sup>.

## **5.2. L'empiètement sur les limites**

Les unités d'aménagement avaient été délimitées, il s'agissait de limites naturelles, peinture sur les arbres, avec des pare feux également. Ce dispositif a été fragilisé progressivement. En de nombreux endroits, les attaques sur la forêt prennent la forme d'empiètement sur la bande de délimitation, avant l'intrusion dans l'unité aménagée elle-même.

L'occupation des terres des unités aménagées se fait soit par les autochtones eux-mêmes, ou par les migrants. Les migrants, passent souvent par les chefs de village et de terre. Contre des sommes modiques, ils parviennent à leurs fins et font venir ensuite leurs parents proches. Certains autochtones, non membres du groupement, ou quelquefois même membres, ouvrent également des champs. Il en est de même des éleveurs lorsqu'ils y ouvrent des campements.

Toutes les Unités sont l'objet d'actes illégaux. La plupart d'entre eux sont soit inconnus ou non dénoncés. Par exemple dans les villages de Oupon, Wayou, Vrassan, Cassou même l'agent forestier a été saisi par cela. Les personnes concernées sont aussi bien des autochtones que des migrants ou encore des éleveurs installant des campements.

Si l'installation des nouveaux acteurs ou *agro business men* n'a pas entraîné d'atteinte grave et directe sur le CAF de Cassou (au vu des informations disponibles), il n'en demeure pas moins qu'elle constitue une menace grave et directe, en ce sens que ce système a conduit à une diminution drastique du potentiel forestier des zones agricoles, des ressources pastorales, accroissant du même coup les pressions directes sur les CAF.

## **VI Limites du système juridique et institutionnel**

### **6.1 La délimitation et la reconnaissance administrative des limites**

Les limites des unités aménagées ont été dressées sur des cartes par le Projet avant sa clôture. Mais, ces délimitations ne sont pas entretenues correctement partout comme il se doit. Des pare feux doivent constituer une bande de séparation. Mais ils ne sont pas soigneusement entretenus par tous les groupements. En outre les frontières sont naturelles (souvent des arbres peints), ceux-ci sont quelquefois abattus pour faire disparaître les frontières physiques.

*Dans le village de Zinloua, un éleveur a détruit une limite pour y installer son campement, avec la complicité du chef de village. La destruction de ces signes visibles rendait difficile la discussion. L'animateur a finalement retrouvé la souche de l'arbre qui a été détruit, ce qui a permis d'établir la preuve de la localisation de la limite.*

Il faut relever en outre que les services administratifs déconcentrés (Préfecture et Haut commissariat) mais aussi les domaines ne disposent pas de carte sur ces délimitations ainsi que de repères immuables sur le terrain. Le Préfet de Cassou se dit peu informé sur la situation du terrain et donc de ce fait peu disposé à s'impliquer en cas de différends. Si le contrat reconnaît les limites fixées par le chantier aménagé, les services techniques déconcentrés (direction régional du cadastre, Préfecture) ne disposent pas en bonne et due forme de ces relevés. Pourtant, cela découle en bonne logique de l'engagement de l'Etat, dans le cadre du contrat signé, étant donné que les limites sont annexées au cahier de charge. Ceci constitue un facteur de grande incertitude et d'incitation aux violations.

<sup>10</sup> Pour plus de détails, voir les études en cours de S. Paré. INERA. Non Publié. Ouagadougou

## **6.2 Les limites des prérogatives des GGF et les capacités des services déconcentrés**

- **La levée des amendes**

Les personnes posant des actes illégaux vis à vis des forêts sont soumises à des amendes au regard du code forestier. Ces amendes sont perçues par les agents forestiers qui sont seuls habilités à les percevoir et à les reverser au trésor public par l'intermédiaire du régisseur local au niveau départemental. Les moniteurs ou toute autre personne à l'origine de la dénonciation reçoit en principe une part de la pénalité ; mais cela ne se fait pas directement.

### **Répartition légale du fruit des amendes**

Agent forestier	9 %
Indicateur	21 %
Trésor	70 %

La procédure veut qu'il y ait un retour par le biais d'un reversement du trésor public. En pratique aucun des moniteurs n'a perçu encore une somme. L'incertitude d'une rétribution et la longueur des procédures n'est pas un facteur incitatif à la dénonciation. De même aucune quote part au titre de réparation des dommages au GGF n'est versée. L'absence générale de l'anonymat inspire la méfiance, le moniteur et l'animateur craignant souvent les représailles futures. En outre, nous avons relevé que pour les pénalités exécutées, aucune part n'a été cédée au groupement au titre de la réparation, jusque là.

- **La force pour l'application des règles**

Les groupements et l'Union sont habilités à surveiller, à sensibiliser ; elles ne disposent d'aucune force de coercition légalement reconnue ; elles ne sont pas assermentées. Vis à vis de la réglementation officielle elles ne disposent donc d'aucune capacité d'user de la force. Seul l'agent forestier est tenu de le faire, et il n'y parvient que très imparfaitement. Dans le même temps (ce point sera développé par la suite), les groupements et l'Union ne sont guère soutenus franchement et fermement par les autorités traditionnelles, les leaders locaux que sont le chef de village et le chef de terre. De ce fait ils se trouvent démunis d'une autorité coutumière et morale.

- **L' « enforcement » des règles : procédures de règlement des différends**

Les procédures de règlement des litiges entre le groupement et les personnes posant des actes illégaux sont particulièrement longues à mettre en oeuvre. Le groupement, lorsqu'il se révèle impuissant, s'en remet à l'agent forestier. Du fait de sa faible capacité en matière de logistique, donc de déplacement, c'est un temps long qui s'écoule pour son intervention. Son isolement, son relatif dénuement l'expose à des « arrangements politiques » comme l'estiment certains observateurs. L'agent en poste à Cassou a en charge trois départements (Cassou, Bakata, Gao). Il ne dispose que d'une moto datant de 1994, en mauvais état ; celle-ci est souvent en panne. Il ne dispose que d'un budget de fonctionnement de 15 000 F CFA/mois y compris les frais d'entretien et de réparation de sa moto. C'est à dire qu'il n'y a pas une facilité et une promptitude à intervenir, à suivre les activités. Il s'y ajoute que la Préfecture n'est presque jamais saisie pour un jugement et un appui si nécessaire pour faire appliquer la réglementation. La non implication de l'autorité administrative la plus proche pour aider à

l'application des règles est un facteur défavorable. Cela ne favorise pas la rapidité des prises de décision et de recours à la force légale lorsque le besoin s'impose. D'une part, le Préfet ignore la réalité de la situation relative aux forêts, mais d'autre part il craint visiblement de s'y mêler au vu de la délicatesse du sujet et de l'absence de directives claires du Haut Commissariat (autorité administrative supérieure) sur les lignes devant présider au traitement des litiges y afférent, en dépit des actions de sensibilisation à l'endroit de certains d'entre eux (à Gao notamment), organisé par l'Union de Cassou. Mais il semble indispensable qu'une implication des autorités au niveau provincial, sur la base de directives claires soit faite. En pratique, en dépit des nombreux actes illégaux posés contre la forêt, que ce soit les CAF ou les forêts protégées de la zone agricole, aucun contentieux n'a été posé et soumis à la préfecture de Cassou. C'est seulement l'agent forestier qui a dans des cas, limités est intervenu. Généralement cela s'est fait uniquement sous la forme de « sensibilisation et de menaces verbales ». Bien évidemment, lui seul ne peut inspirer crainte effective, seul le recours appuyé et rapide du pouvoir légal avec les forces qu'il peut mobiliser en est capable. Parmi les cas de litiges qui nous ont été cités, il existe de nombreux récidivistes. Les expériences de gestion participative des forêts en Afrique orientale et australe montrent que c'est là où l'Etat est allé jusqu'à déléguer des pouvoirs de lever des amendes, les utiliser effectivement, procéder à des règlements et/ou les enregistrer (si ils sont conformes à l'esprit de la loi) que des initiatives positives ont pu se consolider, comme en Tanzanie<sup>11</sup>.

### **6.3 Le suivi contrôle des activités des GGF**

L'équipe de l'Union a dans ses prérogatives l'appui technique aux moniteurs, le suivi évaluation des activités de gestion du chantier, y compris celles relatives à l'aménagement et à la régénération. Les données statistiques existent et concernent essentiellement la production, les recettes et leur ventilation ainsi que les principales dépenses.

Il existe des informations connues sur les différents actes illégaux envers les CF, mais celles-ci ne sont pas quantifiées et réunies dans un rapport. En outre, il n'y a pas d'état technique sur le respect des normes de coupe sur les différentes parcelles, la qualité et la régularité des feux précoces, l'effectivité des tracés de délimitations, des pare feux etc... Plus important, on ne dispose pas de données sur le processus de régénération : taux de régénération des rejets sur les différentes parcelles, taux de réussite des semis direct. Et ceci est préoccupant parce qu'il ne permet pas de prévoir ce que sera l'état de la parcelle à l'issue de la rotation.

Les Unions à travers leur DT disposent d'une formation de base, mais non des outils et de l'appui technique indispensable pour un tel suivi. Certaines auraient pu être établies par eux, pour situer sur la viabilité de l'évolution de l'aménagement, même si cela restait à être complété ou précisé par les services forestiers. De son côté les services forestiers, ne procèdent pas au suivi, évaluation, contrôle conformément aux termes du contrat de concession. Ils ne disposent en effet pas de données établies et actualisées sur la fiabilité du plan d'exploitation et d'aménagement. Seules existent des notes de terrain ou observations établies lors de tournées et qui indiquent les préoccupations qui habitent les uns et les autres. Durant la campagne d'exploitation forestière de 2003, l'agent forestier basé à Cassou n'a pu visiter que 3 parcelles sur 13. Cette situation tient à plusieurs facteurs. D'une manière générale, après la fin du Projet les ressources humaines en cartographie et en suivi n'ont pas été maintenues ou soutenues sur le plan logistique au sein d'une Direction de l'Aménagement des Forêts. Par ailleurs, le suivi des activités des Unions est assuré essentiellement par la Direction Régionale. Les services déconcentrés au niveau provincial disposent de peu de moyens logistiques et d'appui méthodologique pour jouer ces fonctions. La Direction provinciale du Ziro basée à Sapouy compte un personnel de seulement 6 personnes, y compris

---

<sup>11</sup> Vers une gestion démocratique des forêts en Afrique orientale et australe. Dossier n° 99. IIED. Décembre 2000

le directeur. Il dispose d'une dotation mensuelle de 75 000 F par mois, dont 15 000 F pour les agents opérant sur le terrain. En place depuis Janvier 2003, il a de la chance, parce que son prédécesseur lui n'a disposé que d'un budget de 12000 F mensuel durant dix huit mois.

## VII Les capacités des organisations locales

### 7.1 L'autorité du GGF et de l'Union

- **La perception du GGF par les autres villageois**

Le groupement est mixte. Le nombre des membres des GGF varie. L'adhésion n'est pas stable. On entre et on sort en fonction de la présence au village, de la disposition pour exploiter le bois vert des parcelles une année donnée, ou des opportunités dont on dispose ou non. Voici quelques chiffres illustrant l'évolution du nombre de membres dans quelques groupements :

	1990	2002
Cassou	35	28
Oupon	57	97
Gao	28	24
Bakata	36	16
Ensemble Union	1300	800

Le recul du nombre de membres indique le désintérêt croissant pour l'activité particulièrement dans les chefs lieux de département (Cassou, Bakata). L'hypothèse à considérer (qui reste à vérifier par la collecte de données plus exhaustives) est qu'il y existe des activités autrement plus lucratives que celles de l'exploitation du bois. Le GGF exploite des ressources dont le bénéfice va directement aux bûcherons membres. La part qui va au village est comprise dans le fonds de roulement. Ce fonds a été utilisé par les responsables du bureau de manière très peu transparente, le plus souvent de manière partisane. Ce type de gestion a été en rupture avec l'utilisation que le Projet avait fait du fonds de roulement. Lorsqu'il était administré par le Projet de nombreux investissements collectifs ont alors été financés. Constitués en groupement et en Union, et autonomes, les nouveaux responsables estiment que ce fonds est le fruit de leur travail et qu'ils doivent en avoir une gestion exclusive. Le droit de regard des autres villageois n'est pas accepté, ni même toléré. De leur côté les autres villageois, notables en tête, estiment que le GGF leur doit des comptes, et qu'ils disposent d'un droit de regard sur l'utilisation des ressources financières que constitue le fonds de roulement. La gestion actuelle des fonds, sous le contrôle strict de l'Union, mais sans l'implication des autres représentants du village est frustrante pour ces derniers. Ils estiment que le GGF s'est coupé d'eux, alors que ce sont eux « les vieux » qui ont concédé la forêt au Projet à son démarrage. « Ce n'est pas ainsi que nous nous sommes entendus avec le Projet » disent-ils de manière unanime. De ce fait, une rupture lente mais certaine s'est installée, marqué par le départ du Projet et renforcé par les termes du contrat, la loi 14, dans un contexte d'absence d'accords locaux (formels ou informels). Les autorités locales n'adhèrent pas franchement à la vision actuelle, et se montrent peu enclins à soutenir en pratique le GGF et l'Union. Bien au contraire, ne percevant aucun bénéfice en retour, ils n'ont pas tendance à aider à la protection des CAF. Au contraire certains se montrent complices des nouveaux acteurs, des migrants, et des éleveurs en quête d'espace pour leur pâturage.

- **L'effet de la structure des revenus**

Dans la province du Ziro en général, l'expansion de la culture cotonnière a eu un effet important sur la structure des revenus. Les revenus tirés de cette spéculation viennent en tête pour de nombreux villages. Elle devient la principale source de revenus pour les ménages. On note par ailleurs, qu'en ce qui concerne les activités de contre saison, il y a eu également une diversification remarquable depuis dix ans. Le maraîchage, l'activité d'élevage et le petit commerce sont de plus en plus pratiqués. Dans les chefs lieux de département, à Cassou, ces activités supplantent la coupe du bois comme pourvoyeuse de revenus.

Le calendrier des travaux agricoles fait apparaître une superposition entre certaines tâches à réaliser par les membres des GGF et leurs activités agricoles proprement dites. Jusqu'en Décembre, il y a encore les travaux agricoles qui se poursuivent, en particulier pour ce qui concerne le coton. Les travaux collectifs (pare feux, feux précoces...) exigés pour les unités d'aménagement ont ainsi du mal à mobiliser les membres. Les moniteurs, également, en charge de l'identification des arbres à abattre ne sont pas incités à un investissement important en temps, occupés qu'ils sont à des activités lucratives à cette période de l'année. C'est ce qui explique partiellement que les travaux ne soient pas correctement effectués, peu de membres des GGF participant aux travaux collectifs. Il est ainsi de plus en plus fait recours à des dédommagements (paiements) pour des membres ou des non membres pour réaliser ce type de travaux. Cette mesure compensatoire a été indispensable et reste insuffisante compte tenu du niveau de la rémunération et de la difficulté de contrôle pour des moniteurs confrontés à des superficies importantes à surveiller, avec des dédommagements jugés bas également par eux mêmes. Les membres des GGF ont ainsi plusieurs activités, toutes concourant à un objectif prioritaire, la recherche de la sécurité alimentaire. Le travail de bûcheron n'est pas une profession en soi, mais une activité parmi une gamme assez large, et que l'on pratique d'une année à l'autre, selon. C'est ainsi qu'il existe une imprécision et une mobilité des membres : entrées et sorties d'une année à l'autre. Cela ne favorise bien entendu pas la stabilité de l'activité, notamment la maîtrise des normes techniques d'exploitation et des règles d'aménagement. Dans le contexte économique actuel, par conséquent, il n'est pas envisageable d'aller vers une professionnalisation (dans le sens de la spécialisation) du métier de bûcheron. Au moins l'activité doit être suffisamment attractive pour créer les conditions d'une stabilité du membership.

- **Commercialisation et valorisation du travail des bûcherons**<sup>12</sup>

Le prix de la stère est à 2200 F depuis 1997, suite à une série d'études documentées et d'actions de lobbying menées par les Unions avec la participation active du DT de l'Union de Cassou. Ce montant se répartit aujourd'hui comme suit : (i) 1100 F pour la part du bûcheron, (ii) 600 F pour le fonds d'aménagement, (iii) 300 F pour la taxe forestière, (iv) 200 F pour le fonds de roulement du groupement

Si l'on considère que le prix de la stère était déjà à 1610 F en 1985, on peut conclure au vu du taux d'inflation qu'il y a eu une importante détérioration de la rémunération du travail de bûcheron. Le système d'organisation est bien élaboré. En enlevant la production le camionneur reçoit un ticket à trois volets dont l'un revient à lui même, au bûcheron et au groupement. Cela permet un contrôle mutuel. Les bûcherons sont confrontés à d'importantes difficultés : (i) la surcharge des camions (constituant une dévalorisation de la valeur de la

<sup>12</sup> Pour plus de détails sur la filière voir « Etude sur l'adhésion des populations aux stratégies de gestion forestière et la dynamique des groupements forestiers dans les régions centre nord et centre Ouest. S.A. Sedego. IUCN. 2003

production) : chaque chargement correspond en principe à un prix donné et à un nombre de stères déterminé. Les camionneurs parviennent contrairement les bûcherons à augmenter le nombre de stères, donc de quantité de bois, (ii) les délais de paiement qui sont long (ils ne sont payés qu'après quelques chargements), (iii) les prix ; depuis 1997, ils sont restés inchangés ; ceci constitue un facteur croissant de démotivation, (iv) la distance et le coût pour être payé par le commis, basé à Sala. Ce système a amené certains producteurs à se faire payer directement leur part sur le chantier, rendant difficile le contrôle et la perte de recettes pour l'Union, le groupement et l'Etat.

Les pistes d'accès aux zones de production sont dégradées ou insuffisantes. Les difficultés pour collecter le bois empêchent les camionneurs d'aller à certains endroits. Cela se répercute sur le revenu, occasionnant d'importants manques à manquer quelquefois. Les ressources de l'Union ne sont pas suffisantes pour faire face aux coûts très élevés de tracés de ces pistes, comme le leur demandent les autorités. Il est clair que les charges lourdes relatives aux pistes ne peuvent incomber aux Unions mais plutôt au budget de l'Etat, parce qu'elles profitent à l'ensemble de la population et que leur coût est tout simplement hors de portée de leur fonds d'aménagement. Les conditions actuelles de commercialisation (surcharge découlant du non respect des gabarits par les camionneurs, les prix, les charges diverses qui s'imposent à l'Union ne constituent pas des conditions motivantes pour les membres (rémunération du travail), et pour les investissements collectifs pour les villages.

- **La force effective du GGF et de l'Union**

Le GGF, à travers ses moniteurs, a pour rôle : (i) de veiller au respect des règles d'aménagement et de commercialisation de la production, (ii) de surveiller, sensibiliser au respect des règles.

Lorsque le moniteur ne parvient pas à ses fins, il recourt à l'animateur de l'Union et le cas échéant il fait appel au Directeur technique lui-même et en fin de compte à l'agent forestier.

Les entretiens font ressortir les difficultés rencontrées par les moniteurs sur le terrain. Ils sont écoutés mais les auteurs d'actes illégaux ne s'exécutent pas toujours ; ces moniteurs se sentent souvent impuissants. Ils relèvent d'ailleurs qu'ils ne parviennent pas à surveiller les occupations de sol de façon stricte. On relève en outre que de nombreux acteurs qui avaient été déguerpis et indemnisés à l'époque du Projet ont repris pied dans les CAF, soit en ouvrant d'anciennes jachères, soit en empiétant sur les limites. En dépit de l'intervention du moniteur, ils persistent généralement. L'intervention de l'animateur ne change souvent guère cet état de fait. C'est souvent le recours au Directeur technique mais surtout à l'agent forestier qui permet de faire entendre raison dans certains cas. Il apparaît que depuis la clôture du Projet, les acteurs locaux craignent moins l'Union. Ils ne voient pas derrière les moniteurs un relais fort et efficace à même de sévir et faire intervenir de manière ferme les autorités compétentes. La faible crainte que suscite le GGF et l'Union est à la mesure de la force et des appuis de certains acteurs à l'origine des infractions. Certains d'entre eux ont un poids économique certain et s'appuient sur des autorités traditionnelles qui gardent le silence même s'ils profèrent officiellement une réprobation. Plusieurs font parfois des démarches pour couvrir ou demander que la sanction ne s'applique pas à l'auteur des infractions.

*A Vrassan plusieurs producteurs agricoles ont empiété sur les limites du CAF, puis les ont contesté. L'agent forestier a dû se déplacer sur le terrain, accompagné de l'animateur, avec les cartes. Confondus, ils ont reconnu les faits. Mais il y a eu de nombreuses interventions de responsables villageois pour que une amende ne soit pas payée et qu'il n'y ait pas déguerpissement immédiat. Accompagné du délégué villageois, ils ont constitué une délégation auprès du chef de village de Cassou pour qu'il interfère en leur faveur. Ce dernier*

*a demandé à un de ses enfants de trouver un arrangement avec l'agent forestier qui déclare être resté intraitable. Des amendes ont été payées, pour un montant de 120 000 F.*

Ainsi donc, comme tout Projet, il s'en va en restituant les GGF à leur environnement socio politique « normal », habituel. L'acteur qu'il a été, la fonction de gardien suprême et d'arbitre disparaît, ce qui accroît les difficultés. Les capacités organisationnelles ne peuvent être pleinement appréciées du point de vue de leur pertinence et durabilité, tant que le Projet, telle une couveuse était présent.

## **7.2 Organisation et Règlement Intérieur**

La forme d'organisation de l'Union, comme du groupement colle aux prescriptions de la loi. Elles sont générales et non spécifiques et ne prennent pas en compte dans la formulation les spécificités locales. La preuve : le règlement intérieur est rigoureusement identique d'un groupement à l'autre, ainsi que d'une Union à l'autre dans la province.

Les Groupements, comme l'Union ont été amenés à formuler des modalités spécifiques d'organisation en vue de surmonter les différentes difficultés auxquelles elles font face : gestion du fonds de roulement villageois, sur lequel il y a désormais un droit de regard de l'Union ; règles à respecter par les GGF, en matière de commercialisation ; des sanctions sont même prévues à cet effet. En ce qui concerne les groupements également des règles existent : (i) les modalités de rémunération des moniteurs, (ii) les règles de coupe et d'aménagement, ainsi que les sanctions qui s'imposent.

Ces règles particulières, élaborées suite à l'expérience spécifique des GGF et de l'Union, sont formulées oralement et ne font pas partie intégrante du RI. Elles témoignent tout au moins des capacités d'innovation institutionnelle au niveau local. Mais cette créativité n'est pas systématique. Elle ne concerne pas des aspects importants, comme : (i) le membership, (ii) la gouvernance des GGF et leurs liens avec le reste du village, (iii) les modalités de prise de décision et de formulation des dépenses à effectuer avec les ressources provenant du fonds de roulement. En ce qui concerne le membership, le GGF est ouvert à tout résident du village. L'unique condition semble être le paiement de frais d'adhésion et l'observation des règles du groupement. La disponibilité de bois vert sur les parcelles ne peut-elle pas être un facteur de restriction du nombre d'adhésion ? Le problème s'est posé à Cassou en 2003, conduisant un groupe de femmes à s'orienter vers la parcelle d'un autre GGF, dans un village voisin. Il s'agit manifestement d'une insuffisance de ressources à exploiter sur la parcelle au vu du nombre de candidats, et de la productivité de la parcelle, ou encore de son éloignement. En outre, on peut se demander si des personnes qui n'exploitent qu'épisodiquement, selon l'année, ou pour qui il ne s'agit que d'une activité marginale au vu de leur disponibilité au village pour les travaux peuvent en être membres. Cette question est d'importance parce que ce sont les personnes qui exercent de manière importante l'activité et qui y tirent une part importante de leurs revenus (au moins pour la contre saison) sont les mieux à même d'être motivés pour l'entretien et la durabilité de la ressource.

En outre, il n'apparaît pas clairement les règles qui s'appliquent aux membres, les sanctions graduelles pouvant aller jusqu'à l'exclusion, exclusion que nous n'avons d'ailleurs pas relevé une seule fois. Pourtant une stricte discipline doit s'imposer lorsque des actes illégaux, à même de compromettre la viabilité du groupement et de l'activité sont posés.

En ce qui concerne la gouvernance, on peut observer que le reste du village, à travers notamment les chefs de quartier ou autres notables n'ont pas un rôle formel, dans le cadre d'une concertation avec le GGF. Certes des contacts existent, des consultations sont régulièrement faites à la fois par les responsables du GGF et les membres de l'équipe

technique. Mais visiblement, cela est jugé insuffisant par ces notables qui recherchent une concertation plus poussée.

La gestion du fonds de roulement constitue la pomme de discorde la plus importante, l'enjeu véritable. Les chefs de quartier demandent une visibilité plus grande sur la gestion du fonds de roulement, et des formes d'intéressement (en revenus) pour une meilleure implication. Il est superflu et inutile de se prononcer pour ou contre de telles attentes. Il n'en demeure pas moins, qu'elles semblent incontournables pour construire une alliance entre le GGF et le reste du village, condition nécessaire à l'existence d'une crédibilité et d'une autorité du GGF<sup>13</sup>. Ces formes de concertation peuvent revêtir des formes variables (par exemple un conseil de sages, formellement reconnu et investi de pouvoirs pour les recours en cas de conflits, habilité à demander des comptes sur la gestion du fonds de roulement et dont les avis sont pris en compte pour les dépenses relatives au fonds de roulement). Sans remettre en cause la souveraineté des GGF, il paraît nécessaire de procéder à des innovations institutionnelles en ce sens. Cela suffira-t-il à amener ces notables à être plus coopératif avec le GGF et les appuyer ? Il est difficile de donner une réponse affirmative à une telle question.

Concernant ce fonds, sa gestion passée a été source de difficultés qui ont miné les relations entre les bûcherons d'une part et les responsables du GGF de l'autre. La gestion peu saine a été vivement décriée. Ceci avait conduit à une crise de confiance ayant amené les membres à exiger que le montant de la quote part du fonds de roulement de leur revenu leur soit directement versé. C'est depuis deux ans que cette part est versée avec la mise en place du nouveau bureau de l'Union et des mécanismes de contrôle institués. On observe ainsi que le transfert de la gestion du fonds de roulement aux groupements a été source de difficultés et de tensions. Cette gestion a été confisquée par les responsables des GGF durant plusieurs années ; à tel point que par défiance, les bûcherons ont exigé le paiement direct à eux-mêmes de cette part. Cela a entamé le fonds qui n'avait que son nom ; il n'existait pas en pratique. Par conséquent depuis 1995 très peu de réalisations collectives ont été effectuées. On peut se poser la question de savoir si l'édification de ce type de biens (collectifs) est suffisant et en mesure d'asseoir un consensus et une autorité du GGF. En effet, que l'on soit contre les activités du GGF, que l'on collabore ou non au respect des unités aménagées ou non, on profite des biens collectifs, ils ne sont pas exclusifs. Ce type de bien est positif en ce sens que sa réalisation édifie un sentiment de confiance des villageois vis à vis du GGF. Mais il n'est pas dissuasif parce que l'accessibilité à de tels biens est la même pour tous les habitants du village (biens publics). Il faudrait parvenir à produire des biens et services appréciés localement qui soient sélectifs et exclusifs vis à vis de personnes répondant à des critères précis et sans équivoque de non collaboration. Il appartient au GGF, en concertation avec les autres responsables villageois de définir de tels biens, les critères et modalités d'utilisation, dans le cadre d'un fonds villageois pour le développement local.

### **Le leadership : des GGF et de l'Union**

Au plan du leadership, il n'a pas été possible de déterminer la mesure dans laquelle le bureau de l'Union accomplissait les fonctions attendues d'elles et d'apprécier son niveau d'autonomie vis à vis de la Direction Technique. Mais ce dernier occupe encore une place importante, suppléant le bureau pour certaines de ses responsabilités. Les capacités de négociation des leaders sont encore limitées, ainsi que la capacité de concertation inter groupements et inter Unions, en particulier pour jouer un rôle actif de lobbying pour le développement de la filière dans le sens de l'intérêt des bûcherons, du développement local et de la viabilité à terme des CAF.

---

<sup>13</sup> Coping with tragedies of the commons. Elinor Ostrom. Annu. Rev. Polit. Sci. 1999

## Conclusions

Le transfert de la gestion des CAF a connu une avancée significative au cours des cinq dernières années, suite au désengagement du Projet :

- la production et les recettes générées permettent de faire face aux différentes charges, en particulier celles relatives à l'équipe technique, au fonctionnement de l'Union et du groupement, au suivi & appui par la Direction Régionale, et contribuent de manière remarquable au budget national. Les ressources générées et les activités qui y sont liées constituent une base importante pour le financement des collectivités locales
- au plan des performances techniques globales, les CAF sont moins sujettes aux défrichements, aux feux de brousse et autres formes de déboisement, comparativement aux reliques forestières de la zone agricole (terroirs villageois).

Ces résultats positifs sont dus :

- à la reconnaissance officielle de l'Union et des groupements qui constitue un pas positif
- au contrat de gestion, qui dans son contenu stipule des dispositions octroyant une souveraineté certaine des groupements et de l'Union sur les forêts aménagées
- au dispositif d'organisation et les compétences techniques acquises qui constituent des atouts majeurs ; à la qualité technique et à l'engagement de l'équipe d'encadrement

Il y a une reconnaissance de fait des pouvoirs concédés par le contrat de concession. Il subsiste des limitations importantes :

- les infractions à l'intérieur du CAF sont nombreuses ; ils ont pris de l'ampleur au cours des dernières années, avec la clôture du projet
- les performances en matière de production reposent de plus en plus sur le bois de défriche et non celle des parcelles aménagées<sup>14</sup>; ceci pose des inquiétudes quand on sait que le potentiel du massif forestier dans les zones agricoles sera bientôt en voie d'achèvement, suite à la rapide extension des superficies cultivées du fait de la culture cotonnière et de l'installation des agro business men.
- les parcelles des CAF ne sont pas suivies adéquatement. Il est impossible de démontrer, au vu des données disponibles, que le rythme de regeneration est satisfaisant et qu'au terme de la rotation le potentiel de production sera augmenté ou au moins accru. Plus inquiétant, les infractions au sein de ces CAF incitent à la réserve. En effet les parcelles exploitées et qui doivent être soustraites à toute pression l'année durant les deux années qui suivent sont exposées aux feux de brousse et au sur pâturage
- il y a un respect insuffisant des normes d'exploitation (taux de coupe, respect de la diversité des arbres coupés, nettoyage du sol après les coupes, entretien strict des bandes de pare feux et des tracés de délimitation ; règles et discipline en matière de commercialisation
- les camionneurs exercent encore leur loi (sur chargement des camions , imposition des espèces à privilégier pour la coupe ; ce fait, joint à la stagnation des prix au producteur entraîne une faible valorisation du travail du bûcheron

---

<sup>14</sup> Cette observation se base sur des entretiens de terrain (services forestiers, habitants du village) , mais reste à être confirmée par un collecte appropriée de données à suivre

Ces limitations sont à mettre en relation avec les facteurs suivants :

- les GGF ne sont pas en phase avec le reste du village, en particulier les notables et principaux centres de décision ; cela se traduit par une faible autorité dont ils disposent
- la motivation, l'engagement et la discipline même au sein des GGF, en vue des objectifs recherchés s'affaiblit, cela se répercute sur la qualité de l'application des modalités de surveillance et de dissuasion vis à vis des contrevenants
- une délimitation sur le terrain des espaces dévolus aux CAF n'est pas clairement et partout établie
- sur le plan administratif il n'y a pas une connaissance et caution sans équivoque des limites des CAF, ni de directives claires sur les modalités de traitement des litiges au niveau le plus bas (Préfecture) ; l'absence de mémoire et d'engagement clair des autorités préfectorales sur ce point fait défaut ;
- Les services déconcentrés des services forestiers ne parviennent pas à être saisis dans des délais rapides et à un coût moindre. Leur intervention et l'appui dont ils disposent pour cela sont sujettes à caution ; ce qui explique les actes de récidivistes. la délégation des pouvoirs reste insuffisant (surveiller, appliquer des sanctions, bénéficier effectivement de tout ou partie des ressources provenant des amendes.
- Les conditions économiques de valorisation de l'activité (pour les bûcherons) sont en dégradation, comparativement à d'autres types d'activités, alors même que l'activité est très rentable pour les commerçants transporteurs de bois
- Les textes réglementaires régissant la vie des Unions et des groupements, à travers le règlement intérieur ne favorise pas une interprétation facilitant la créativité institutionnelle (au moins du point de vue de la perception des responsables des organisations locales) .
- Les Unions ne sont pas suffisamment organisés pour conduire des actions concertées de commercialisation et de lobbying

Le Projet, en se retirant, a laissé l'Union en prise avec son milieu réel, laissant le jeu des acteurs se déployer sans la protection qu'elle avait apporté implicitement.

En définitive, bien qu'il n'existe pas encore de données quantitatives fiables sur l'évolution du potentiel forestier des CAF et du massif forestier en zone agricole<sup>15</sup>, les tendances et données (disponibles) indiquent qu'il y a des risques sérieux sur leur avenir, et que les dispositifs institutionnels actuels ne sont pas à la hauteur des défis. Les pressions vont s'accroître sur les CAF au fur et à mesure que disparaîtront les reliques de massifs forestiers des zones agricoles. A terme donc, la diminution du bois de défriche conduira à un fléchissement de la production globale et donc à une baisse des recettes, compromettant la viabilité de l'expérience. Avec la clôture du Projet, ont disparu les ressources humaines et logistiques qui auraient pu et auraient dû effectuer le suivi évaluation interne (au sein des chantiers) externe par les services techniques de l'Etat en charge du suivi. Dans ces conditions l'Etat ne peut jouer de manière effective son rôle, suivre et vérifier la mesure dans laquelle l'Union respecte les termes du contrat ; les CAF ne peuvent élaborer de manière crédible des plans d'aménagement.

---

<sup>15</sup> Des photographies aériennes comparées pourraient aider à mieux préciser cette évolution depuis la mise en place du Projet

## Enseignements

La revue de l'expérience de Cassou, dix ans après la réalisation d'une première étude<sup>16</sup> permet de tirer quelques leçons de base relative à la gestion des ressources communes

L'octroi de prérogatives pour l'usufruit des ressources forestières (transfert de droits de gestion effective) est une condition de base. Le contrat de concession est une disposition constituant un levier important et indispensable pour aller la gestion efficiente des ressources naturelles. Toutefois la possibilité pour l'organisation locale de jouer un rôle de police locale est un gage de rapidité et de fiabilité dans les interventions (surveillance). Il y a un transfert de droits d'autorité, reconnu comme indispensable, et dévolu aux usagers locaux. Mais manifestement, ils ne parviennent pas à jouer les prérogatives qui sont les leurs pour cette parcelle limitée de pouvoir, de manière satisfaisante. Si tel n'est pas le cas (comme à Cassou)<sup>17</sup> le recours aux services forestiers, de l'administration pour l'application des sanctions prévues doit être d'un coût faible (logistique pour l'intervention, temps & délai d'intervention) et être l'objet d'aucune hésitation aucune (clarté des textes, des directives en vigueur, des dispositions matérielles de délimitation et d'arbitrage). On a pu observer que c'est l'intervention de l'agent forestier qui permet aux contrevenants de reculer dans les cas où ils ont reculé. Lorsque cela n'est pas le cas, il y a peu de chances que la dissuasion soit efficace. Une amélioration pourrait être d'accepter que le DT, en tant qu'agent forestier (avec toutes les compétences par ailleurs reconnues) soit assermenté, sous certaines conditions. Mais cela n'est pas prévu dans les textes actuels.

Les organisations locales, en l'occurrence ici les groupements, puisent leur force et autorité et donc leur capacité d'assurer une discipline lorsque les leaders politiques des villages partagent le Projet de conservation, lorsqu'ils en endossent les objectifs et la stratégie. Ce sont eux, à travers les chefs de village et les chefs de terre <sup>18</sup> qui disposent de la force nécessaire pour relayer celle des organisations de gestion des ressources communes. Même si leur pouvoir est à l'évidence plus faible que dans les groupes ethniques à pouvoir fortement hiérarchisé (en pays mossi par exemple), elle existe tout de même et sans elle, ces organisations restent sans pouvoir local. Pire, du fait de l'absence d'alliance d'intérêts entre les groupements et l'Union avec ces pouvoirs locaux, ceux-ci couvrent ou se montrent parfois complaisants sinon complices de certaines personnes à l'origine des infractions, surtout lorsque celles-ci disposent de moyens financiers importants. Un leadership ferme, le soutien de pouvoirs locaux est un soutien indispensable pour assurer l'autorité des institutions de gestion des ressources communes. Ceci suppose une transparence, une négociation et un consensus, y compris sur la gestion financière. Un des enseignements ici est la remise en cause du concept de communauté comme ensemble d'intérêts convergents. Comme l'ont bien montré certains chercheurs, le regard vis à vis de la ressource naturelle varie d'un groupe à l'autre, les perspectives se transforment en fonction de l'évolution des opportunités en matière économique également<sup>19</sup>. Un niveau d'hétérogénéité élevé peut rendre difficile la construction d'institutions locales de gestion des ressources naturelles, même lorsque les législatives sont effectivement favorables à la responsabilité des acteurs.

La dévolution des responsabilités a été faite au profit d'une organisation locale reconnue aux yeux de la loi, sans intermédiation des dépositaires « coutumiers » de l'espace, dotés de la

---

<sup>16</sup> Celle commanditée par le CILSS en 1997

<sup>17</sup> La loi indique que seul l'agent forestier est assermenté

<sup>18</sup>

<sup>19</sup> Enchantment and Disenchantment : the role of Community in Natural Resource Conservation. Agrawal A. And C.C. Gibson. Word Development

légitimité ; cela conformément aux implications de la RAF qui énonce « l'Etat est propriétaire de la terre ». Cela constitue un risque parce qu'il existe toujours la tentation de confisquer ce pouvoir à son profit exclusif. La dévolution aux autorités traditionnelles et leur rétrocession aux principaux usagers aurait permis une négociation explicite entre acteurs locaux. Mais sur le plan juridique ce passage n'était pas envisageable, étant donné que ces autorités n'ont pas de personnalité juridique. Manifestement la trame de fond du conflit entre le GGF et les autorités coutumières réside dans la maîtrise foncière. Les seconds se sentent dépossédés au profit des premiers, par le biais de la concession et de la loi 14, alors que telle n'avait pas été leur entendement dans la discussion avec le Projet. De fait ils ignoraient les implications de l'évolution vers la concession effective et le GGF comme groupement. Visiblement la CVGT n'est pas à la hauteur des enjeux actuels et de ses Missions. La mise en place de communes rurales ne résout pas cette difficulté si les dépositaires dits coutumiers n'ont pas le pouvoir de décision ou de négociation effectif, s'ils sont dépossédés de cette maîtrise foncière par une instance au sein de laquelle ils disposent d'une faible voix ou d'une faible capacité de négociation.<sup>20</sup> La décentralisation en cours, conçue au niveau de l'agglomération pour les départements ne manquera pas de poser un certain nombre de difficultés : la commune rurale de Cassou sera coupée de sa principale source de recette fiscale. Les ressources forestières seront transférées à l'échelle de la région comme collectivité locale à qui il reviendra d'en déléguer les droits de gestion et d'exploitation. On retrouvera les mêmes problèmes que la gestion sous la responsabilité de l'Etat. En effet il y a des risques sérieux d'affectation de droits obéissant à des logiques spécifiques (politiciennes), ne prenant pas en compte les prétentions coutumières, l'expérience et les droits exercés déjà par les groupements et Unions existant ; d'autant que l'échelle régionale reste fort éloignée du local. En outre, de quelles capacités va disposer la collectivité locale (région) pour examiner les requêtes, élaborer les contrats et surtout en faire le suivi, si l'Etat est déficient à ce niveau en termes de ressources humaines et logistiques?

La loi relative aux organisations locales lorsqu'elle est source d'interprétations ne stimulant pas la créativité institutionnelle, peut freiner considérablement le processus de concertation locale, comme on a pu l'observer. Les textes réglementaires régissant la vie des organisations locales doivent être suffisamment souples et flexibles pour accueillir des innovations institutionnelles adaptées à chaque contexte ; et elles doivent être présentées et perçues comme telles par les organisations locales<sup>21</sup>. Actuellement, les responsables de l'Union et des GGF rencontrés se sentent « obligés » de coller au texte, pour continuer à exister aux yeux de la législation. Elles constituent alors un carcan limitant le développement organisationnel, en particulier des accords locaux y compris sur le plan de la transparence dans la gestion financière, comme le réclament les dépositaires coutumiers de l'espace concerné. La réorganisation institutionnelle, comme l'élaboration des règles locales doivent être évolutives en fonction des difficultés rencontrées et des solutions que cela appelle.

Lorsque des ressources communes ne constituent qu'une composante faible ou en tout cas non dominante dans la structure des revenus des membres d'une communauté ou d'une organisation donnée, il y a peu de chances qu'il y ait une grande motivation dans l'investissement physique et moral des membres pris individuellement. Dans un tel contexte, le sort de l'acteur sur le plan économique ne dépend pas principalement de cette ressource<sup>22</sup>. Il

---

<sup>20</sup> Des investigations plus approfondies sur le fondement foncier de ce contentieux devraient être envisagées

<sup>21</sup> Remarquons que les agents en charge des procédures s'en tiennent le plus souvent à la lettre et incitent clairement à ce type d'interprétation

<sup>22</sup> Fujita, M., Y. Hayami, and Kikuchi : the conditions of collective action for local commons management. The case of irrigation in the Philippines. Unpublished manuscript

a alors tendance à privilégier le court terme en ce qui concerne sa gestion, en se disant « après tout je peux compter sur d'autres sources de revenus si celle-ci se meurt et à m'investir davantage ailleurs ». L'absence de performances et de gestion non efficiente le pousse à porter plus d'attention sur d'autres sources de revenus contribuant à sa sécurité alimentaire, à la réduction des risques auxquels il est exposé, ce qui constitue son objectif ultime. Contrairement à ce que prétend certaines thèses, l'objectif des acteurs locaux n'est pas en soi, de façon naturelle, la préservation de la forêt. La recherche d'une sécurité alimentaire, de réduction des risques dans un environnement hostile, peut conduire à opter pour certains objectifs de court terme, privilégiant certains modes d'exploitation, incompatible avec les objectifs de conservation<sup>23</sup>. L'existence d'exits options forts vis-à-vis de la ressource ne constitue pas des conditions incitatives au succès de la coopération entre acteurs au niveau local<sup>24</sup>.

Le contexte économique local et son évolution joue de façon importante sur les chances d'asseoir et de construire des institutions efficaces. C'est donc une illusion de garder l'œil rivé exclusivement sur les questions juridiques relatives au transfert des droits de gestion et d'autorité, en minimisant l'importance des conditions économiques de valorisation du travail sur la ressource. L'hétérogénéité croissante de la population crée en outre des conditions difficiles pour la gouvernance locale.

Le désengagement de l'Etat par le biais du transfert de pouvoirs (le contrat de concession), lorsqu'il s'accompagne d'un affaiblissement de l'appareil étatique dans ses fonctions d'appui à l'« enforcement », fragilise les institutions locales lorsqu'elles se trouvent confrontées à des acteurs puissants (sur les plans politiques ou économiques). En outre, la déficience dans le suivi de l'évolution des ressources ne donne pas la possibilité à l'autorité publique de s'assurer que les termes du contrat sont respectés.

---

<sup>23</sup> Vers une gestion démocratique des forêts en Afrique orientale et australe. Dossier n° 99. IIED. Décembre 2000. Liz Alden Wily

<sup>24</sup> Heterogeneity and Commons Management. Pranab Bardhan and Jeff Dayton-Johnson. March 2000. None published document