

Politiques forestières et utilisation des ressources au Burkina Faso, au Ghana et au Mali

Sont-elles compatibles avec l'adaptation au changement climatique?

Fobissie B. Kalame, Monica Idinoba, Maria Brockhaus et Johnson Nkem

Services Environnementaux et Programme de l'Utilisation Durable de la Forêt, Centre de Recherche Forestière Internationale (CIFOR), Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest, Ouagadougou, Burkina Faso

Ce dossier analyse les politiques forestières au Burkina Faso, au Ghana et au Mali et leurs implications pour l'adaptation au changement climatique. Il présente les résultats d'études entreprises par le projet Forêts tropicales et adaptation au changement climatique (TroFCCA). Il suit à la trace le flux des biens et services spécifiques de l'écosystème forestier et analyse les conflits sociaux potentiels qui peuvent survenir dans l'utilisation des ressources tout en identifiant les différents points de vue divergents.

Aspects politiques à prendre en compte

- La gouvernance est fondamentale pour une gestion adaptative des biens et services de l'écosystème forestier. Les différentes institutions et les divers acteurs ont des intérêts divergents par rapport aux mêmes biens et services de l'écosystème forestier et cela engendre des points de vue conflictuels.
- Il y a un intérêt croissant à trouver des moyens d'inclure des stratégies d'adaptation au changement climatique bien conçues et bien articulées dans les politiques forestières nationales et les autres politiques et programmes de développement visant l'augmentation de la capacité adaptative dans une communauté ou un pays sans créer plus de vulnérabilité dans une autre communauté ou un autre pays.
- Les droits et l'accès aux ressources façonnent la capacité locale d'adaptation et les options de réponse au changement climatique. Les politiques gouvernementales au Burkina Faso, au Ghana et au Mali sont inflexibles et comportent des règles standardisées sur les droits d'accès et les droits fonciers applicables à toutes les ressources de la forêt sans tenir compte de la nature des biens et services fournis, de leur emplacement, des arrangements habituels existants ou d'autres circonstances ponctuelles. Ceci pose un certain problème à certaines communautés qui dépendent de la forêt et qui utilisent ses ressources pour l'adaptation au changement climatique.
- Les processus décisionnels concernant les biens et services de l'écosystème forestier manquent de transparence, ne sont pas élaborés de manière participative et ne tiennent pas toujours compte des points de vues des couches défavorisées.
- Les produits forestiers non ligneux sont cruciaux pour les moyens d'existence basés sur l'exploitation des ressources naturelles et particulièrement pour des réponses d'adaptation au changement climatique, mais il manque des politiques et stratégies pour leur gestion et leur développement.



Adaptation, politiques forestières et conflits

La convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique met l'accent sur les politiques et activités d'adaptation prometteuses pour la prise en compte des besoins et soucis particuliers des Parties Non-Annexes I (c'est-à-dire les pays en voie de développement qui ne sont pas encore obligés de réduire leurs émissions). Ces activités d'adaptation doivent être soigneusement planifiées et déterminées aux niveaux régional, national et communautaire appropriés pour voir comment mieux réduire la vulnérabilité aux impacts climatiques, de la manière la plus efficace. Il est nécessaire d'avoir une vision large pour éviter qu'une action d'adaptation au niveau national, du district ou local dans un pays ne diminue l'adaptabilité dans un autre. De telles situations contrastantes d'adaptation, notamment dans l'utilisation de la forêt et d'autres ressources naturelles, mènent souvent à des tensions et conflits

entre différents dépositaires tels que les agriculteurs et éleveurs. Elles peuvent aussi avoir un effet sur les autorités locales, nationales voire régionales.

Les ressources de la forêt sont utilisées de manières très diverses à travers l'Afrique de l'Ouest aux niveaux ménage, local et national comme mesures d'adaptation à la dégradation environnementale induite par la sécheresse et pour accroître les stratégies de moyens d'existence. Mais, les politiques forestières nationales au Burkina Faso, au Ghana et au Mali manquent de références claires au changement climatique, et de ce fait, elles sont insuffisantes et non-actualisées pour prendre en charge la crise globale du changement climatique (Encadré 1).

Analyse de la situation au Burkina Faso, au Ghana et au Mali

Certaines des politiques et stratégies forestières nationales de ces pays prévoient d'améliorer les

Encadré 1. Quelle place les politiques forestières nationales existantes font-elles à l'adaptation au changement climatique?

Les politiques forestières nationales du Burkina Faso, du Ghana et du Mali se focalisent généralement sur l'environnement sans aucune déclaration et stratégie spécifiques sur les questions d'adaptation au changement climatique. Ces politiques se concentrent sur la conservation de la biodiversité et la gestion durable de la forêt, les processus de décentralisation, et l'amélioration du bien-être humain et environnemental.

Par coïncidence, la Convention Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique (UNFCCC) est entrée en vigueur en 1994 au moment même de la formulation de la plupart des politiques forestières nationales en Afrique de l'Ouest :

- Le Burkina Faso a ratifié l'UNFCCC en 1993, en est devenu membre en 1994 et a formulé sa Politique forestière nationale en 1995.
- Le Ghana a formulé sa Politique forêt et faune actuelle en 1994, a ratifié l'UNFCCC et en est devenu membre en 1995
- Le Mali a ratifié l'UNFCCC en 1994 et en est devenu membre en 1995 et c'est la même année que la Politique forestière nationale a été formulée.

Des initiatives précédentes qui ont vu la révision et l'adoption de ces politiques forestières ont commencé, il y a bien longtemps. Dans le cas du Ghana, c'était avant la création du comité intergouvernemental sur le climat en 1988. En ce moment, il n'y avait pas une forte prise de conscience du problème du changement climatique et du rôle des forêts dans le processus. Le changement climatique a émergé aujourd'hui comme une menace importante pour la disponibilité pérenne des biens et services de l'écosystème forestier et également pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement de l'ONU, notamment l'objectif 1 sur la suppression de la pauvreté et de la faim extrême, et l'objectif 7 sur la pérennité environnementale. En dépit de la variation dans le paradigme avec la nouvelle information scientifique sur le rôle des forêts dans la réalisation de ces objectifs globaux de développement, la forêt n'est pas toujours mentionnée dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté du Burkina Faso, du Ghana et du Mali. Cet état de fait est préoccupant dans le contexte de la réduction de la pauvreté et des questions environnementales particulièrement sous l'angle des défis du changement climatique dans les pays tropicaux qui dépendent en grande partie des ressources de la forêt pour le développement national et les moyens d'existence des ménages.



Le bétail dans la savane arborée, Burkina Faso. Photo Daniel Tiveau

moyens d'existence et de réduire la dégradation environnementale de sorte à potentiellement accroître à la fois les moyens d'existence et l'adaptation de l'écosystème aux impacts du changement climatique. Ces politiques doivent être plus ciblées et restructurées en tenant compte de l'épreuve climatique par rapport à différents scénarios futurs. Sous leurs formes actuelles, ces politiques sont source d'insécurité et de conflits tels que récapitulés ci-dessous.

Conflits dans les activités de reforestation et de reboisement

La sécheresse et la désertification couplées aux activités humaines augmentent l'appauvrissement des ressources forestières et la dégradation de l'environnement au Burkina Faso, au Mali et dans la partie Nord du Ghana. Les initiatives de reforestation et de reboisement par le gouvernement, les entités privées, les communautés et au niveau des ménages comportant la régénération plantée et naturelle, y compris les plantations industrielles à grande échelle, constituent les principales activités de réponse, qui pourraient passer pour des stratégies d'adaptation dans ces pays depuis les sécheresses des années 70. Ces stratégies, cependant, ont leurs

limites et dans certains cas ont eu pour conséquence des conflits entre les dépositaires, le Ghana étant un bon exemple.

Le gouvernement du Ghana encourage l'expansion des plantations de teck, mais il agissait sans convenablement et explicitement établir les droits et les obligations des parties intéressées quant à la propriété des plantations et des terres utilisées. Cette situation peu claire entraîne aisément des conflits de droit de terres entre les familles, les communautés d'exploitation agricole et les chefs, perturbant ainsi les structures sociales et les institutions. Seve et al (2006) ont expliqué les circonstances des conflits dans le cas du projet de plantation de teck à Abutia Kpota en l'absence de documents légalement signés transférant les droits de propriété des familles et les possessions communautaires au projet.

Ces conflits sur l'utilisation des terres et l'insécurité foncière ont un fort potentiel à réduire la capacité adaptative des communautés, particulièrement les pauvres et les femmes, parce que la capacité adaptative est déterminée en partie par les droits d'utilisation des ressources de la forêt et des terres pour la sécurité alimentaire et les moyens d'existence en réponse à la

Encadré 2. Le risque de mauvaise adaptation pour les pauvres dépendant des ressources naturelles

Le système foncier arboricole est généralement défavorable aux communautés locales au Ghana parce qu'une partie substantielle de la base des ressources arboricoles échappe aux agriculteurs qui sont en contact direct avec cette ressource. Ceci en raison du fait que l'acte d'amendement de la gestion des ressources en bois de construction (Acte 617) de 2002 ne permet pas aux pauvres qui dépendent de la forêt de couper du bois de construction sur aucune surface que ce soit, y compris leurs champs, sans légalement enregistrer et posséder les droits de bois de construction. Obtenir l'autorisation et des contrats d'utilisation du bois de construction est une procédure fortement complexe pour les communautés locales, qui, à la longue, perçoivent cette imposition comme un déni de leurs droits et avantages et une expropriation de leurs terres et de leurs ressources forestières (Kotey et al. 1998). Les agriculteurs ont besoin de ces ressources arboricoles pour leur moyens d'existence, mais n'ont aucune motivation à les préserver et les gérer durablement sur leurs terres, en partie parce qu'ils sont rarement les propriétaires de la terre, mais principalement parce qu'ils ne possèdent pas d'arbres et ne reçoivent pas de compensations suffisantes pour les dommages encourus dans l'exploitation du bois à travers leurs champs. Par conséquent, la mauvaise gestion de ces ressources forestières par les agriculteurs conduit à la mauvaise adaptation en réponse aux impacts climatiques.

famine ou à la sécheresse. Dans ce cas-ci, l'insécurité foncière risque de rendre l'adaptation 'inadaptée' (Encadré 2).

Production de charbon de bois : l'état contre les milieux ruraux défavorisés

La production de charbon de bois et d'autres activités humaines couplées aux impacts de la sécheresse et de la désertification sont perçues comme la cause de la dégradation de l'environnement et de la désertification accélérées au Burkina Faso, au Ghana et au Mali - une perception pas nécessairement soutenue par des preuves scientifiques. Dans certaines régions du Ghana (et parfois du Burkina Faso), des chefs et des Assemblées de District (AD), se fondant sur des politiques publiques basées sur des perceptions plutôt que des preuves à base scientifique (DEAR 2005), ont banni la production du charbon de bois à des fins d'énergie domestique pour les ménages alors même que des sources d'énergie alternatives ne sont que rarement fournies. La production du charbon de bois constitue une activité alternative de génération de revenus hors des plantations pour beaucoup de ménages locaux et elle contribue aux liens commerciaux entre les communautés rurales et urbaines. Son interdiction a engendré des conflits et suscité des accusations provenant de différents groupes d'intérêts. Par exemple:

- Les producteurs de charbon de bois des zones Nord et Sud de Kintampo, au Ghana (Amanor et al. 2005) et ceux du Burkina Faso (MECV 2005) sont accusés de catalyser la dégradation

de l'environnement en causant des feux de brousse et en coupant des arbres le long des cours d'eau. Les producteurs de charbon de bois, eux, soutiennent qu'ils utilisent des espèces bourgeonnantes et pyrogènes rapides et que c'est les marchands de bois de construction et les opérateurs de tronçonneuses autorisés par les Chefs qui sont responsables des feux de brousse et de la dégradation de l'environnement.

- Des conflits surgissent souvent (au Ghana, par exemple) entre les producteurs de charbon de bois et les agriculteurs au sujet des droits sur les arbres et entre les chefs et les Assemblées de District (AD) qui ont des droits de surveillance pour réglementer le charbon de bois (Amanor and Brown 2003). En principe, les chefs ont autorité pour délivrer les droits d'exploitation des produits forestiers non ligneux, alors que les AD ont la responsabilité d'élaborer les règlements de gestion de l'environnement qu'ils utilisent dans certains cas pour délibérément interdire la production de charbon de bois, cassant de fait les pouvoirs des chefs sous le prétexte que cela encourage la désertification.

Comme tout groupe d'intérêt, les producteurs de charbon de bois croient qu'ils ont le droit d'exercer leur activité de subsistance. Les réponses des politiques nationales au changement climatique ou à d'autres moteurs de dégradation de l'environnement doivent donc prendre en compte les différences et évaluer les implications de chaque mesure afin d'éviter de

nouvelles crises. Une structure réglementée est nécessaire notamment pour (a) limiter l'application (de manière prévue ou fortuite) des politiques inadéquates et anti-pauvres mises en oeuvre par les Chefs, les AD, les responsables de la sylviculture et l'état et (b) renforcer des approches participatives intégrant les point de vues des agriculteurs et des producteurs de charbon de bois dans les processus décisionnels afin de favoriser une production durable du charbon de bois.

Accès aux ressources forestières pour l'adaptation

Le changement climatique et quelques aspects des politiques forestières existantes sapent de plus en plus la sécurité des moyens d'existence en réduisant l'accès aux ressources forestières qui sont importantes pour l'appui aux moyens d'existence. L'acte d'amendement à la protection des forêts du gouvernement du Ghana (acte 624) de 2002 limite l'accès de la communauté aux produits forestiers dans les réserves forestières. En revanche, au Burkina Faso (article 55-59 du code de sylviculture) et au Mali, les politiques gouvernementales donnent aux communautés des droits d'accès aux produits forestiers non ligneux dans les réserves forestières, en particulier pour des raisons de subsistance (Encadré 3). Ces différents droits d'accès déterminent comment les communautés ayant une même base de ressources peuvent agir pour s'adapter aux chocs climatiques.



Coupe des arbres pour la production du charbon, Ghana.
Photo Fobissie B. Kalame

Quelques politiques et règlements limitant les droits d'accès et d'utilisation et tendant à encourager la gestion et la fourniture de services spécifiques par l'écosystème sont, cependant, nécessaires pour arrêter la menace sur l'extinction des espèces. Au Mali, la coupe d'arbres et le défrichage de la végétation sont interdits autour des sources et des cours d'eau, et autour des dunes de sable et des collines en danger d'érosion. La coupe d'arbres est seulement autorisée à 25m au delà de ces secteurs. Les politiques et règlements interdisant la coupe d'arbres dans ces secteurs aideront plutôt à stabiliser les dunes de sable et à réduire la vulnérabilité des communautés aux menaces posées par l'empiétement du désert.

Encadré 3. Les produits forestiers non ligneux et l'adaptation au changement climatique

Dans beaucoup de régions d'Afrique de l'Ouest, les produits forestiers sont vitaux à l'adaptation et constitue une sorte de garantie pour que les moyens d'existence ne soient pas menacés par le changement climatique. Ces produits forestiers non ligneux incluent les bois morts, les fruits sauvages, les légumes, le fourrage, et les plantes médicinales. Ils constituent des moyens alternatifs de subsistance et la base économique de beaucoup de communautés dépendant de la forêt et servent de remparts de sécurité (CIFOR 2006) en cas de pertes de récoltes et de famines engendrées par le climat particulièrement dans les zones agricoles à faible rendement. Le changement climatique affecte déjà ces biens forestiers et menace les moyens d'existence en plus de limiter l'exécution des programmes de développement national.

En dépit du rôle central des forêts dans la réponse adaptative locale, il n'y a aucune politique claire visant à faire un lien entre l'adaptation au changement climatique et les produits forestiers non ligneux. Au Burkina Faso, au Ghana et au Mali, le manque d'avantages financiers clairement articulés des produits forestiers non ligneux (à l'exception de la viande de brousse, du bois de chauffage et du beurre de karité) dans le cadre des produits intérieurs bruts a conduit à une prise en compte insuffisante dans la planification nationale de leurs contributions aux mesures locales de réponse à l'adaptation des moyens d'existence.



Les produits forestiers non ligneux, les plantes médicinales.
Photo Monica Idinoba

Outre le besoin d'une structure nationale de régularisation, il est important que les politiques de droit d'accès soient localisées, contextuelles, adaptées et très flexibles dans leur application.

Processus de décentralisation

La décentralisation de la gestion des ressources naturelles présente des moyens d'adaptation aux impacts de la variabilité et du changement climatiques sur les ressources naturelles et les communautés dépendant des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest (Elasha *et al.* 2007). Cette situation peut s'appliquer aux communautés d'exploitation agricole au Burkina Faso et au Mali qui utilisent des approches de gestion intégrée du sol et de la forêt. Elle pourrait, cependant, aggraver la vulnérabilité des communautés pastorales car la plupart des couloirs de pâturage autour des zones forestières sont utilisés pour des activités agricoles permanentes, limitant de ce fait la mobilité pastorale pour le pâturage comme réponse d'adaptation. - Cette limitation est une source potentielle de conflits entre agriculteurs et éleveurs comme ce fut le cas en août 2007 à Gogo, dans la région Centre Sud du Burkina Faso, et dans le delta du Niger au Mali entre les Peuls transhumants et les agriculteurs Rimaibes sur des zones de pâturage contestées, conflits entraînant toujours des pertes en vies humaines (Maiga and Diallo, 1998). Dans

le Centre Ouest et à l'Est du Burkina Faso, des terres agricoles et les couloirs de pâturage ont été expropriés par des entreprises agricoles disposant de ressources financières pour la production de cultures commerciales d'exportation comme le coton. Ces ambitions ont eu pour conséquence un défrichage inconsidéré de la forêt et parfois le déplacement des agriculteurs et éleveurs qui utilisaient les terres à l'origine (Ouedraogo 2003). Dans la recherche des moyens d'existence, il y a une migration forcée des activités, ce qui entraîne la pression sur la forêt restante, de nouveaux cycles de dégradation de l'environnement et des conflits.

Ces exemples mettent en exergue certains aspects du processus de décentralisation qui doivent veiller à améliorer la gouvernance des ressources et des moyens d'existence comme moyens d'augmentation de la capacité adaptative des communautés locales. Les résultats d'une étude de cas du projet TroFCCA dans le Sud-Ouest du Burkina Faso indique que la décentralisation offre de grandes opportunités pour la conception et l'exécution de stratégies d'adaptation dans un cadre accru de flexibilité institutionnelle, de rendement élevé, et de planification et exécution sélectives au niveau local. Le succès, cependant, peut être entravé par le manque de capacités d'apprentissage, de connaissances, la menace potentielle croissante de conflits entre les utilisateurs des ressources, et un programme d'adaptation biaisée à travers les différences importantes entre les divers secteurs.

Perspectives d'avenir

La discussion ci-dessus montre les limites des politiques forestières actuelles dans les trois pays de l'étude, en Afrique de l'Ouest. Une revue et une réforme complète des politiques et stratégies forestières nationales en Afrique de l'Ouest sont nécessaires, car le changement climatique émerge de plus en plus comme le grand défi auquel l'humanité est confrontée en ce 21^{ème} siècle. De telles réformes intégrantes sont cruciales pour assurer le développement national et la coexistence paisible des divers dépositaires. Les réformes politiques réduiront non seulement les impacts négatifs du changement climatique, mais elles comportent également un potentiel à susciter de bonnes opportunités pour l'adaptation.

Une approche participative engageant tous les dépositaires dans un dialogue direct fournirait l'opportunité de négocier des résultats et des compromis acceptables par tous à travers l'équilibrage des intérêts multiples dans les processus politiques. La participation active de tous les dépositaires dans les processus décisionnels va aider (a) à éliminer le risque qu'un seul groupe domine ou impose son programme et (b) à obtenir la participation active des communautés locales. Des mesures devraient donc être prises pour assurer :

- La participation active des utilisateurs des ressources locales et le reflet de leurs points de vues dans les processus de prises de décisions aux niveaux local et étatique ;
- La création d'une plate-forme multi-dépositaire et multi-sectorielle pour la planification intégrée de l'utilisation du sol;
- L'amélioration du droit de propriété des ressources et des droits d'utilisation, particulièrement les droits des petits exploitants et des communautés ;
- La mise en application des mécanismes pour la médiation de conflits au sein des utilisateurs des ressources ;
- L'encouragement de la volonté politique à soutenir les activités locales qui promeuvent la forêt et les ressources naturelles pour des réponses d'adaptation ;
- L'encouragement de la bonne gouvernance (responsabilité, transparence, partenariat).

Certaines des nouvelles approches politiques d'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les politiques forestières incluent la création de liens avec le processus d'application en cours des lois forestières, le processus de gouvernance et l'initiative pour une politique forestière ouest africaine commune dont le Burkina Faso, le Ghana et le Mali seraient membres. L'intégration des perspectives d'adaptation aux aspects existants d'amélioration des moyens d'existence dans ces processus de politiques forestières en cours a le potentiel de réduire les conflits et d'améliorer la résilience des communautés.



Les produits forestiers non ligneux, Produits médicinaux commercialisés. Photo Monica Idinoba

Remerciements

Ce document a été produit avec l'aide financière de l'Union européenne. Son contenu n'engage que la responsabilité des auteurs et ne reflète pas le point de vue de l'Union européenne. Nous remercions pour leurs commentaires utiles des revues David Brown de Overseas Development Institute, Carmenza Robledo et Tamara Levine d'Intercooperation, et Louis Sawadogo du Centre National de Recherche Scientifique et Technologique du Burkina Faso.

Références

- Amanor, K. and Brown, D. 2003 Making environmental management more responsive to local needs: decentralisation and evidence-based policy in Ghana. ODI Forestry Briefing 3.
- Amanor, K., Osei, E. and Gyampoh, K. 2005 Charcoal burning in the Kintampo districts: policies, environment and livelihood issues. Workshop held at Agricultural Department, Kintampo North District, 29 June 2005. Decentralised Environmental Action Research Project.
- CIFOR. 2006 The wealth of dry forests: can sound forest management contribute to the Millennium Development Goals of Sub-Saharan Africa? Forest Livelihood Brief No. 5.

- DEAR. 2005 Charcoal burning in the Kintampo districts: policies, environment and livelihood issues. Workshop held at Agricultural Department, Kintampo North District, 29 June 2005. Decentralised Environmental Action Research.
- Elasha, O.B., Medany, M., Niang-Diop, I., Nyong, T., Tabo, R. and Vogel, C. 2007 Background paper on impacts, vulnerability and adaptation to climate change in Africa, for the workshop on adaptation implementation of decision 1/CP.10 of the UNFCCC Convention. Accra, Ghana, 21–23 September 2006.
- Kotey, E.N.A., Francois, J., Owusu, J.G.K., Yeboah, R., Amanor, K.S. and Antwi, L. 1998 Falling into place. Ghana Policy that Works for Forests and People Series No. 4. International Institute of Environment and Development, London.
- Maïga, I. and Diallo, G. 1998 Land tenure conflicts and their management in the 5th region of Mali. IIED Issue Paper 76.
- Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie (MECV) 2005 Strategie nationale et plan d'action de la filière charbon de bois. Burkina Faso.
- Ouédraogo, M. 2003 New stakeholders and the promotion of agro-sylvo pastoral activities in southern Burkina Faso: false start or inexperience? London, IIED. Issue Paper No. 118.
- Sève, J.E., Bergqvist, A. and Dourojeanni, M.J. 2006 Ex-post evaluation project PD 48/98 Rev. 1 (F) Reforestation of the Abuti Plains by indigenous communities in the Volta Basin (Ghana).



Center for International Forestry Research
 Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang,
 Bogor Barat 16115, Indonesia

Cover photos by F. Kalame and M. Idinoba

Tel.: +62 (251) 622622; Fax: +62 (251) 622100
 E-mail: cifor@cgiar.org
 Web site: <http://www.cifor.cgiar.org>

Ce document a été conçu avec l'assistance financière de l'Union Européenne. Les auteurs sont seuls responsables de son contenu qui ne peut, en aucune circonstance, être considéré comme représentant la position de CIFOR et l'Union Européenne