Réseau Foresterie pour le Développement Rural

La foresterie pour le développement rural en Ecosse: pour la mise en oeuvre des principes internationaux et meilleures pratiques dans le dernier bastion de la foresterie coloniale britannique

Andy S. Inglis et Susan Guy

Document du réseau 20b **Hiver 1996/97**

Andy Inglis est consultant indépendant et formateur basé à Edimbourg, dispensant des savoir-faire servant à faciliter la participation des populations locales à la planification et à la gestion de l'environnement. Il a travaillé au développement de la foresterie dans plus de trente pays, dont la Grande-Bretagne pour la Commission forestière, en Sierra Leone comme forestier pour le développement rural et en Italie pour la FAO dans le cadre du Plan d'action forestier tropical. Il est aujourd'hui spécialisé dans l'adaptation des expériences de planification et de recherche environnementale participatives des pays du Sud à ceux du Nord. Il a contribué à impulser le SRDFP et est conseiller technique auprès des ONG partenaires de ce programme.

Susan Guy est chercheuse indépendante et animatrice des démarches participatives servant à identifier et faire participer les parties prenantes aux recherches et aux analyses. Elle a travaillé pour des agences nationales et internationales et a été animatrice de plusieurs rencontres SRDFP à l'échelon local. Elle possède une formation en planification des paysages et administration publique au Canada.

Les auteurs peuvent être contactés à 16 Cassells Lane, Edinburgh EH6 5EU, Royaume-Uni.

ISSN 1351-3966

La foresterie pour le développement rural en Ecosse: pour la mise en oeuvre des principes internationaux et meilleures pratiques dans le dernier bastion de la foresterie coloniale britannique

Andrew S. Inglis et Susan Guy

Résumé

Cet article dresse l'état de la situation actuelle de la foresterie et du développement rural en Ecosse. Il soutient que la question foncière est prépondérante dans l'exploitation et la gestion futures des forêts. L'article montre comment, en tant que propriétaire terrien majeur, l'Office national des forêts par l'intermédiaire de la Commission forestière, est un acteur influent en matière de développement rural en Ecosse. Ses auteurs avancent qu'en dépit des accords internationaux et des politiques gouvernementales affirmées, la Commission forestière ne permet pas à la foresterie de réaliser son potentiel de développement rural, car elle conserve de nombreuses caractéristiques des services forestiers coloniaux britanniques qui ont été abandonnées ailleurs dans le monde. L'apparition de forces nouvelles dans le secteur forestier écossais est manifeste dans les travaux de trois ONG écossaises qui aident le gouvernement à donner suite aux Principes de Rio sur les forêts (adoptés au Sommet de la Terre de la CNUED en 1992) à travers la mise en train d'un programme forestier de développement rural. Ce programme assisté par les ONG a servi de catalyseur aux récents changements de politique forestière, qui ont rencontré des oppositions de la part de l'Office national des forêts.

Les auteurs soutiennent que l'Office national des forêts devrait être une force proactive et positive dans l'Ecosse rurale, et examinent dans quelle mesure et pourquoi il ne remplit pas ce rôle. Enfin, ils affirment que le Royaume-Uni n'est pas moralement et politiquement à même de conseiller et d'admonester les autres pays afin qu'ils suivent les principes internationaux de participation en matière d'aménagement forestier alors qu'il pratique sur son territoire des politiques qui opèrent un divorce entre populations autochtones et foresterie.

Réseau foresterie pour le développement rural, Document 20b, Hiver 1996/97
ODI, Portland House, Stag Place, Londres SW1E 5DP, Royaume-Uni

Introduction

Au cours des deux derniers siècles, la foresterie coloniale britannique s'est caractérisée comme suit:

- des forestiers fonctionnaires responsables devant les habitants des capitales (souvent Londres) mais qui ne rendent aucun compte aux élus locaux ou aux citoyens;
- une forte dépendance à la foresterie de plantation avec des essences non indigènes;
- la préoccupation d'exporter les produits forestiers (notamment le bois d'oeuvre) du lieu de leur culture dans l'intérêt de l'économie de l'Etat britannique;
- encouragement faible ou nul aux opportunités de créer localement de la valeur ajoutée;
- un accent mis sur la propriété d'Etat, peu de contrôle local ou une propriété des ressources forestières rarement permise ou encouragée;
- l'ignorance, voire le mépris des conditions socio-économiques locales;
- un style de management 'de haut en bas' (par experts);
- un développement des capacités locales de gestion forestière professionnelle faible ou nul; et
- des forestiers fonctionnaires de l'Etat passant des accords avec les notables locaux.

Ayant reconnu qu'il s'agit là de traits caractéristiques de la foresterie coloniale britannique, nous soutenons que la Commission forestière britannique fait de l'Ecosse un des derniers bastions de cette foresterie.

En Ecosse, la Commission forestière est le principal propriétaire foncier et donc un acteur influent en matière de développement rural. Toutefois, de nombreux commentateurs ont fait observer que la foresterie étant une composante fondamentale du développement rural, elle entre en crise dès lors que les intérêts des gros propriétaires s'opposent aux besoins des populations rurales. En réponse à cette situation, un programme forestier de développement rural mené par trois ONG écossaises a été mis sur pied pour aider le gouvernement à suivre les Principes de la CNUED sur les forêts.

Ce programme a été l'un des catalyseurs des changements récents de politique forestière qui élargissent le champ du développement forestier rural en Ecosse. La Commission forestière doit à présent mettre en oeuvre cette nouvelle politique. Bien qu'elle soit en bonne position pour être proactive et positive en Ecosse rurale, la Commission n'a pas encore réalisé ce potentiel. Nous pensons que le Royaume-Uni n'est donc pas moralement et politiquement en position de conseiller ou d'admonester les autres pays sur les meilleures pratiques internationales de foresterie pour le développement rural alors même que ses propres pratiques nécessitent des changements substantiels pour pouvoir honorer les engagements pris par le gouvernement britannique lors de la signature des Principes de Rio sur les forêts.

Il est à noter que la Commission forestière a récemment été subdivisée en agences et départements aux domaines d'intervention différents. Nous continuons néanmoins de l'appeler 'Commission forestière' dans le présent document sauf lorsque l'on fait expressément référence à l'une de ses composantes.

Le couvert forestier écossais

Il y a un peu plus de mille ans, un manteau forestier s'étendait sur la majorité du territoire écossais, en couvrant notamment la totalité des Highlands d'Ecosse. Les archives témoignent de ce qu'il est advenu du couvert forestier écossais. Selon certaines sources (le Parti 'Vert' écossais, 1989), il existait de larges pans de forêt naturelle aux XVIIème et XVIIIème siècles. A cette époque de vastes superficies ont été déboisées pour permettre l'élevage des ovins, et des terres furent attribuées à ceux ayant appuyé la répression par les Anglais de la rébellion d'une partie des écossais (les Jacobites) en 1745. Bien qu'ayant été freiné par certaines plantations au début du XIXème siècle, le recul de la superficie forestière totale s'est poursuivi et les forêts n'occupaient plus que 5% du territoire écossais à la fin des années 20 de notre siècle (HMSO, 1994).

Aujourd'hui, après de vastes programmes d'établissement de plantations, les forêts représentent 15% de la superficie du territoire. Seul 1% de ce couvert est occupé par des forêts indigènes (SANGEC, 1995). La raison principale de cet accroissement spectaculaire du couvert forestier ce siècle-ci est le vaste programme d'acquisition de terres et de plantations en essences exotiques mené par la

Commission forestière britannique. La Commission forestière fut créée en 1919 avec pour objectif premier la constitution d'une réserve nationale stratégique de bois d'oeuvre, mais sa création fut également assortie d'une mission de développement rural (Callander, 1995).

La condition rurale en Ecosse

Plus de 1,4 million d'Ecossais (près du tiers de la population) vivent en milieu rural (Scottish Office, 1992). Des recherches récentes (Clark, Black et Conway, 1994) ont permis d'établir que deux tiers des foyers ruraux disposent de revenus inférieurs au seuil minimum (Low Pay Unit Poverty Threshold). Ces recherches ont dégagé plusieurs problèmes sous-jacents, dont les suivants:

- un manque d'opportunités d'emplois locaux et des emplois à bas salaire, auxquels s'ajoute un trop petit nombre d'emplois qui pourraient retenir les jeunes et les éléments les plus dynamiques dans les communes rurales; et
- le manque d'accès des autochtones aux ressources naturelles, et l'absence de concertation avec eux sur la manière dont celles-ci sont gérées. Cela s'explique par le fait qu'une grande part des terres est constituée de très grands domaines que détiennent un petit nombre de personnes privées ou de sociétés (Wightman, 1996 estime que plus de 80% des terres écossaises appartiennent à 600 propriétaires seulement).

Dans de nombreuses régions d'Ecosse rurale, les grands propriétaires jouent un rôle déterminant dans le développement local et sont de fait des planificateurs ruraux (Wightman, 1996). S'inspirant des travaux de Bryan McGregor (première conférence en hommage à John McEwen, 1993), Wightman (1996) souligne que le régime foncier écossais confère aux propriétaires terriens une influence allant bien au-delà de la simple exploitation des terres et de la gestion des ressources. Ce régime permet également aux grands propriétaires d'exercer une influence dans les domaines suivants:

- la démographie (taille et distribution) des régions;
- les compétences professionnelles chez la population concernée et son expérience de la création d'entreprise;
- l'accès à l'emploi et à travers lui les flux migratoires;

- l'accès au logement;
- l'accès à la terre pour construire de nouveaux logements; et
- la structure sociale, notamment dans la distribution des pouvoirs et des influences.

Ces domaines d'influence sont illustrés dans l'encadré 1.

Encadré 1 Le pouvoir attaché à la propriété foncière

Ce phénomène peut amener les possédants et les non possédants à considérer que 'quiconque ne possède pas de terres n'a pas le droit à la parole ou à un rôle dans les affaires locales'. Nous avons nous-mêmes été récemment confrontés à cela. Lors d'une évaluation forestière participative dans un petit village de la côte nord de l'Ecosse, nous avons ainsi été interpellés par un garde-pêche (non propriétaire):

> "Attendez un peu, qu'est-ce que vous possédez ici? Vous ne possédez rien? Quel droit avez-vous d'intervenir dans la campagne écossaise si vous n'y possédez aucune terre?"

Il y eut un silence un peu gêné lorsque lui et nous avons réalisé que sur l'ensemble des gens à la table, tous des habitants du village, aucun n'était propriétaire et que ce qu'il voulait dire, 'comment peut-on avoir une opinion valable si l'on ne possède rien?', s'appliquait à tous.

La foresterie domaniale en Ecosse

Le développement forestier mené par la Commission forestière s'est traduit par la plus grande transformation que la campagne écossaise ait connue au XXème siècle (Wightman, 1996). Contrairement à beaucoup d'autres pays où le rôle de l'Etat a été réduit dans de nombreux aspects de la vie rurale et de la possession des ressources, en Ecosse, l'Office national des forêts demeure le plus grand propriétaire terrien du pays. Ainsi que l'a noté Wightman (1996),

> 'Alors que l'Etat n'a jamais consciemment cherché par sa politique forestière à encourager la foresterie communautaire ou les coopératives forestières, pourtant si répandues dans de nombreux autres pays, il a néanmoins considérablement influencé les schémas de propriété foncière'.

Et cela en devenant lui-même un grand propriétaire foncier. Et même si, sous la pression du Trésor britannique (le ministère britannique des Finances), il cède une partie de son vaste holding foncier en Ecosse dans le cadre d'un programme de cession forestière (Forestry Disposal Programme), il continue néanmoins d'acquérir de nouvelles terres en Ecosse (Wightman, 1996; SRDFP 1996a; Richardson, communication personnelle).

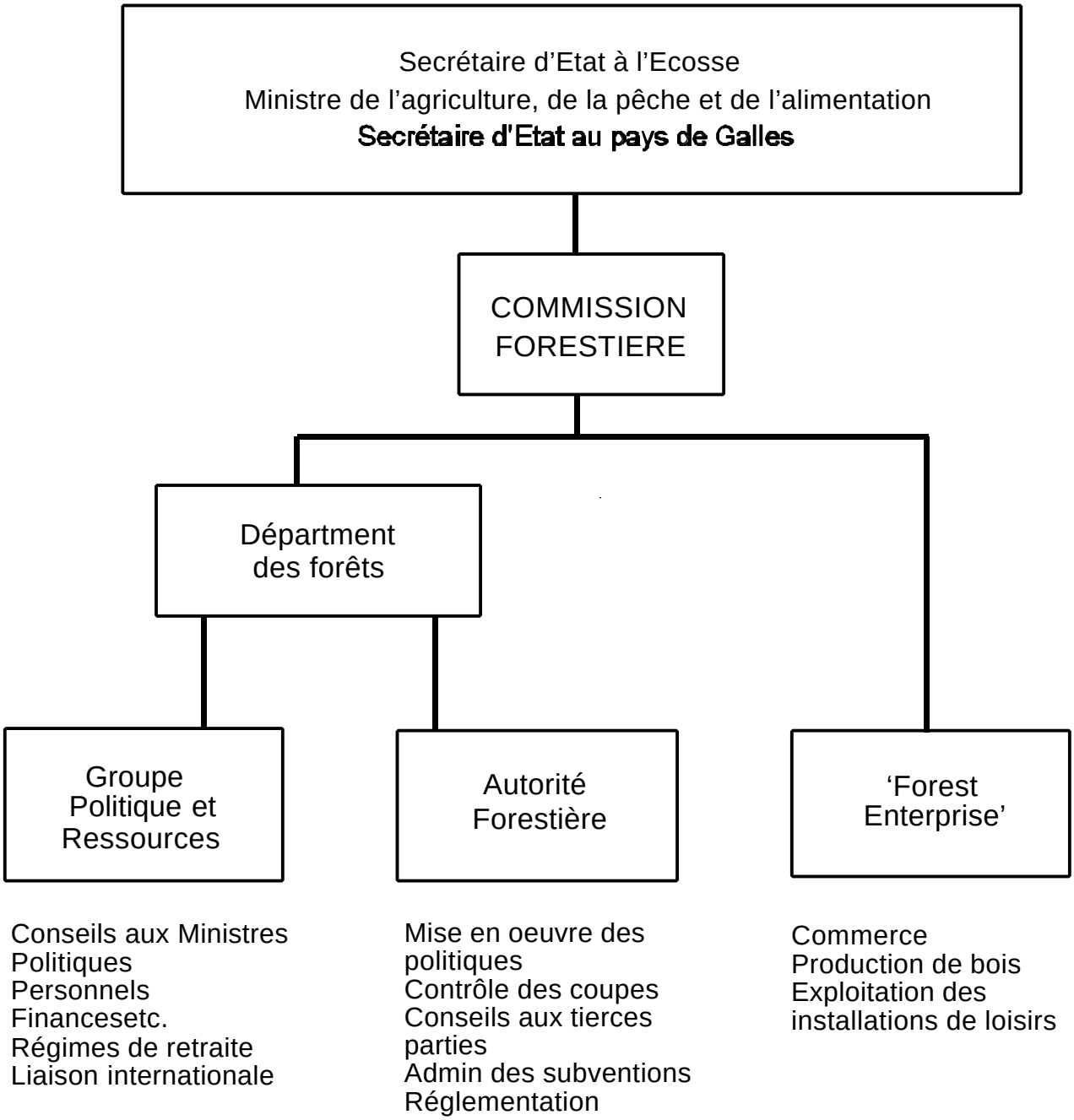
La Commission forestière est propriétaire de 8,71% du territoire écossais, et avec les autres grands propriétaires fonciers (dont des membres de la famille royale britannique et les aristocraties écossaises et anglaises) elle exerce une grande influence sur *toutes* les affaires rurales et constitue un groupe de pression puissant et actif en faveur du maintien du régime foncier actuel (Wightman, 1996).

C'est ainsi qu'à l'instar de nombreux offices des forêts dans le monde, et plus particulièrement des anciennes colonies britanniques, la Commission forestière jouit d'un immense pouvoir politique lié à sa nature de grand propriétaire foncier entretenant des liens étroits avec de puissants notables. En Ecosse, comme dans les pays qui étaient ou sont encore sous le joug colonial britannique, ce pouvoir politique s'exerce quasiment en dehors du contrôle de l'électorat ou des élus locaux ou nationaux.

S'agissant du contrôle politique, le siège britannique de la Commission forestière est à Edimbourg (capitale de l'Ecosse) et non à Londres qui est le siège du gouvernement britannique (tout comme le siège national du Département de la foresterie en Zambie se trouve à Ndola alors que le siège du gouvernement est à Lusaka). Cela permet aux hauts fonctionnaires forestiers de se tenir à l'abri des pressions et des 'interférences politiques' qu'ils pourraient subir à Londres. Le Ministre chargé des forêts au Royaume-Uni est le Secrétaire d'Etat à l'Ecosse (voir figure 1), qui ne dispose pas de véritable base de pouvoir ni de mandat britanniques.

Figure 1: Organigramme de la Commission forestière

Source: d'après Stewart et Saltiel, 1996 (et le rapport et les comptes annuels de la Commission forestière, 1994-95, Londres, HMSO 1995).



Il s'ensuit que de nombreuses personnes, y compris des fonctionnaires d'autres agences gouvernementales britanniques, ont le sentiment que la Commission forestière fonctionne dans un vide politique qui n'a pas aidé à faciliter le développement des nécessaires systèmes de responsabilité devant le public.

En 1992, la Commission forestière a été réorganisée pour opérer 'une distinction claire entre le rôle politique de la Commission, et ses rôles d'organe administratif et de gestionnaire des forêts' (HMSO, 1994b). Le découpage des responsabilités entre ses différentes divisions (Figure 1) a été conçu entre autres pour favoriser la transparence et la responsabilité devant le public. Toutefois, du point de vue du citoyen et du politique, cela n'a fait qu'occulter davantage son fonctionnement et l'éloigner d'un contrôle du public, au point que les fonctionnaires de chaque agence sont en mesure de se transmettre les responsabilités à leur gré. Pour citer Stewart et Saltiel (1996) 'cette combinaison d'organismes témoigne de la confusion des rôles d'organe administratif et de propriétaire terrien'.

En outre, Forest Enterprise, qui est le principal propriétaire foncier au sein de l'Office National des forêts, et qui exerce donc la plus grande influence au niveau local, peut fonctionner avec moins de transparence. La nature commerciale de sa mission permet à ses fonctionnaires de négocier avec d'autres propriétaires terriens, promoteurs immobiliers, sous-traitants et entreprises d'exploitation de produits forestiers, etc, à distance du gouvernement, des élus et des populations locales en invoquant la nature commerciale de ces transactions et leur caractère 'confidentiel'.

Par ces multiples aspects, la Commission forestière ne rend aucun compte de son action aux citoyens de l'Ecosse rurale et peut continuer sans entraves à tisser des liens avec les notables locaux et d'user de son influence de grand propriétaire terrien. A cause de cela et d'autres facteurs (voir section suivante) l'Office national des forêts continue de ne pas remplir son mandat de développement rural.

Foresterie et développement rural

Un rapide coup d'oeil sur la carte d'Ecosse révèle que de nombreux Ecossais vivant en milieu rural, résident à moins de 50 km d'une plantation de la Commission forestière. Et cependant la foresterie, y compris les transports et les

transformations primaires du bois, n'emploie que 15 000 personnes environ en Ecosse (Scottish Office, 1992), c'est-à-dire moins de 1,1% de la population rurale. On ne peut s'empêcher de se demander quelle proportion de la population rurale pourrait bénéficier des activités forestières si davantage d'emplois étaient attribués aux personnes demeurant à proximité des plantations d'Etat. Il est décevant et surprenant de constater l'absence de tout chiffre officiel de la part de la Commission forestière ou du Scottish Office sur ce sujet, cependant d'après les travaux de terrain effectués au cours des dernières années (SRDFP 1995a et 1996b), on estime que ce chiffre pourrait être deux à trois fois supérieur au chiffre actuel.

La politique de la Commission forestière consistant à ne pas opérer de coupes d'éclaircie ou d'entretien dans les plantations, et sa tendance à mécaniser de plus en plus les opérations d'extraction forestière ont été telles qu'il n'y a plus guère d'emplois ouverts aux populations rurales d'Ecosse. En outre, depuis plusieurs années, la Commission forestière a tendance à éviter de recruter directement ses employés et préfère utiliser un système concurrentiel de sous-traitance avec des opérateurs indépendants. Les contrats sont attribués aux moins-disants, au nom de la rentabilité économique. Ce système tend à favoriser les ouvriers employés par de grandes entreprises et originaires de lieux éloignés, au détriment des travailleurs locaux opérant à titre individuel ou employés par de petites entreprises. Il s'ensuit que les exploitants forestiers habitent généralement à une certaine distance des forêts où ils travaillent, et doivent ainsi passer de fréquentes périodes loin de chez eux (encadré 2).

On ne peut que déplorer qu'au fil des ans la Commission forestière n'ait pas formé la main-d'oeuvre locale à la gestion forestière. Généralement, la formation professionnelle a été restreinte au développement d'un savoir-faire pratique tel que la pose de clôtures, la plantation, l'épandage d'engrais et l'application de pesticides, la conduite des tracteurs et des opérations simples à la tronçonneuse (SRDFP 1994a; 1996a; 1996b). Certains y voient l'illustration d'une attitude coloniale persistante de la part de la Commission forestière, qui veut que seul un certain niveau de compétence soit transmis à la population locale, pendant que les principaux domaines de compétence demeurent l'apanage du personnel forestier qui généralement ne reste que peu de temps dans une zone forestière donnée. Cela permet de tenir les populations locales à distance des forêts et d'éviter qu'aucun sentiment de propriété ni aucun souci pour leur futur ne se développent. Ainsi que

l'observe Wightman (1996):

> 'S'il est vrai que la foresterie peut jouer un rôle constructif dans le développement rural, elle peut aussi être extrêmement destructrice pour les économies et les collectivités rurales si elle n'est pas gérée à bon escient'.

Encadré 2 Les exploitants forestiers de Moniaive

A Moniaive, village écossais proche de trois grandes plantations arrivées à maturité de la Commission forestière, aucun habitant (y compris parmi ceux directement employés par la Commission forestière) n'a jamais récolté de bois d'oeuvre dans ces plantations (SRDFP, 1996b). On compte dans le village six exploitants forestiers qui n'ont jamais travaillé dans la localité, et qui, comme la plupart de leurs collègues écossais, doivent se déplacer dans toute l'Ecosse, le nord de l'Angleterre et l'Irlande pour exercer leur métier. Ces exploitants forestiers passent la majeure partie de l'année dans des caravanes en se déplaçant de contrat en contrat *(ibid)*.

Comme l'a dit un exploitant forestier de Moniaive, certains contrats sont effectués par 20 à 30 hommes à plein temps pendant trois ou quatre mois (le plus proche venant de Carlisle dans le nord de l'Angleterre). Ces mêmes travaux pourraient être effectués sur une durée de 20 à 30 ans en donnant un travail saisonnier régulier à 2 ou 3 exploitants forestiers locaux et aux transporteurs de la région (SRDFP, 1996c).

Même si ce n'est pas le cas de tous, la plupart des exploitants forestiers habitent des zones rurales (Dhubian, comm. pers.). Dans le système en vigueur aujourd'hui, les deux communautés rurales concernées sont donc perdantes. En effet, dans une communauté les ouvriers doivent quitter leur famille pendant de longues périodes et leur avenir économique est incertain; dans l'autre communauté, la population ne bénéficie d'aucune création d'emplois liés à la forêt, les travaux forestiers allant à des exploitants forestiers venus de régions éloignées et qui n'ont pas ou très peu de liens avec l'économie locale ou la vie sociale et culturelle de la région.

En mai 1996 un fonctionnaire de la Commission forestière a expliqué à un groupe d'experts internationaux en foresterie pour le développement rural (FDR) qu'il était impossible d'élaborer des démarches FDR à une échelle significative en Ecosse rurale car 'la foresterie emploie moins de 1% [de la population rurale]' (Commission forestière, comm. pers.). Cette déclaration signifie en clair que la participation rurale est à ce point limitée qu'il n'y a aucune raison de s'efforcer à

être davantage proactif dans la foresterie pour le développement rural. Du point de vue de la Commission forestière, le faible niveau actuel de cette participation est un indicateur que la population locale n'est pas intéressée par les travaux liés aux forêts.

Cela est en contradiction avec le souhait exprimé sans ambiguïté par les populations locales qui ont déclaré être intéressées par les travaux liés aux forêts (SRDFP 1994b; 1994c, 1996a, 1996b, 1996c). Toutefois, à l'heure actuelle, elles pensent que la Commission forestière est comme beaucoup d'autres propriétaires terriens absents: insensibles aux aspirations locales, voire s'y opposant activement (Herald 1995). Elles estiment qu'il n'y aura que de très faibles opportunités d'obtenir des travaux liés aux forêts près de chez elles (SRDFP, 1994d) et emploient donc mentalement leur énergie individuelle et collective à d'autres entreprises locales plus certaines.

Engagements internationaux et politique gouvernementale

A Rio et dans d'autres conférences internationales, le gouvernement britannique s'est déclaré favorable aux principes du développement durable, mais la pratique forestière de la Grande-Bretagne telle qu'elle se manifeste en Ecosse ne montre qu'un petit nombre des caractéristiques de bonne pratique convenues internationalement. Les Principes sur les forêts font explicitement référence à la nécessité d'avoir ou de créer des régimes fonciers propices au développement durable et qui satisfassent les aspirations locales (si nécessaire en modifiant la législation nationale), qui utilisent les savoirs locaux, favorisent l'emploi à l'échelon local et renforcent les entreprises par la foresterie (encadré 3). Le suivi donné par la Commission forestière à ces conclusions de la CNUED a été décevant.

Aucun des principaux objectifs de ces Principes n'a été atteint par la Commission forestière, qui a de fait réduit les Principes sur les forêts de la CNUED à des questions de loisirs forestiers et d'espaces verts en Grande-Bretagne (Kennedy, 1994). La Commission forestière a elle-même communiqué au Gouvernement britannique l'essentiel des éléments décrivant la manière dont il remplit ses engagements CNUED (HMSO, 1994).

Encadré 3

Deux Principes sur les forêts de la CNUED ayant un rapport direct avec la situation FDR en Ecosse (HMSO, 1994a)

Principe sur les forêts 2d: 'Les gouvernements devraient promouvoir la participation des intéressés notamment des communautés locales, populations autochtones, industries, monde du travail, organisations non gouvernementales et particuliers, habitants des forêts et les femmes, en leur offrant des opportunités d'intervenir dans l'élaboration, la mise en oeuvre et la planification des politiques forestières nationales'.

Principe sur les forêts 5a: 'Les politiques forestières nationales devraient reconnaître et officiellement appuyer l'identité, la culture et les droits des peuples autochtones, leurs communautés et les autres communautés et habitants des forêts. Des conditions appropriées devraient être réunies pour ces groupes afin de leur garantir un intérêt économique dans l'utilisation des forêts, leur permettre d'avoir des activités économiques, et favoriser l'épanouissement ou le maintien de leur identité culturelle et organisation sociale, ainsi que le maintien d'un niveau de vie et d'un bien-être adéquat, et ce par le biais notamment de régimes fonciers incitatifs à la gestion durable des forêts.'

On constate un manque total d'analyse et d'engagement sur la manière d'accroître les avantages sociaux, économiques ou culturels (touchant autre chose que des objets inanimés) provenant des forêts, ou sur la modification des régimes fonciers (Inglis, 1994). Le seul lieu où ces aspects sont mentionnés explicitement est la section internationale du document qui laissait entendre que le Gouvernement remplissait ses engagements à mettre en oeuvre ces aspects des Principes sur les forêts dans le cadre de son programme d'assistance technique et d'aide bilatérale (Inglis, 1994) mené par l'Overseas Development Administration (ODA).

Cela est totalement contraire à l'esprit de Rio où les pays du Sud avaient insisté, préalablement à la CNUED, sur le fait que les pays du Nord devraient souscrire aux mêmes corps de principes pour leurs situations nationales, et qu'aucun principe ne devrait s'appliquer uniquement au Nord ou au Sud. Au vrai, le Secrétaire d'Etat à l'Ecosse en place à l'époque, avait déclaré:

> 'Il ne suffit pas d'exhorter les autres, nous devons aussi montrer l'exemple dans nos propres politiques et pratiques forestières' (HMSO, 1994a).

Par ailleurs, un autre département du gouvernement britannique, porteur d'un mandat de développement rural en Ecosse, le Scottish Office, a fait montre d'une attitude plus positive dans son appui au FDR en général, et aux initiatives forestières locales spécifiques. En 1992, ce département a publié un livre blanc qui a fait date: 'The Rural Framework' (le cadre rural), dans lequel on peut lire:

> 'Le Gouvernement demeure fidèle à son engagement de faire en sorte que la foresterie joue son rôle à part entière dans l'avenir des campagnes, non seulement pour sa valeur économique en termes de production de bois mais aussi pour ses valeurs sociales et environnementales.'

Malgré les pressions de la Commission forestière pour que *toutes* les questions et déclarations liées aux forêts lui soient confiées (Commission forestière, comm. pers.), le Scottish Office dispense un appui financier et politique à certaines organisations et personnes dans les communes rurales désireuses de défier le *statu quo* en gérant les forêts locales d'une manière qui profite davantage aux communautés locales. Contrairement à la Commission forestière, il a fait preuve d'imagination et de souplesse en oeuvrant à un avenir différent pour l'Ecosse rurale, et a pris en compte les Principes de la CNUED sur les forêts. Dans une de ses publications récentes, le Scottish Office a fait remarquer (toutefois 'sans commentaires ou autres indications de la réponse du gouvernement sur ces questions') que,

- 'la foresterie n'engendre qu'une plus-value limitée au plan local, et qu'on a assisté à un nombre important de fermetures de scieries locales'; et
- 'les régimes fonciers en vigueur dans les Highlands et les Iles sont un frein à la diversification économique.' (Scottish Office, 1995).

De manière plus significative, depuis 1994, le Scottish Office a participé au finance-ment du *Scottish Rural Development Forestry Programme* ou SRDFP (Programme forestier écossais pour le développement rural), qui vise à adapter les meilleures pratiques internationales au contexte social, politique et écologique de l'Ecosse. Ainsi que Fisher, un chercheur en sciences politiques indépendant l'a écrit,

> 'le SRDFP est l'une des rares initiatives en Ecosse qui se conforme aux principes de participation du Plan d'action 21 et aux Principes de la CNUED sur les forêts et... qui joue un rôle moteur dans la réalisation des objectifs que le gouvernement a appuyés dans un forum international, mais en vue desquels il n'a pour le moment engagé aucune action' (Fisher,

1995).

Une tentative récente d'introduire l'expérience internationale FDR en Ecosse

Le SRDFP qui est né d'un partenariat entre trois ONG écossaises (le Highlands and Islands Forum, Reforesting Scotland et le Rural Forum Scotland) a été lancé en 1994. Se référant à l'expérience des autres pays, les ONG partenaires étaient bien conscientes que les modes les plus efficaces de gestion des ressources forestières reposaient sur le développement suivi d'une participation locale à tous les stades de la planification et de l'exécution, et que la méthode d'Evaluation Rurale Participative (ERP) était l'un des meilleurs moyens d'y parvenir. En conséquence, des activités d'évaluation participative ayant des objectifs réalistes ont été conçues pour faciliter la participation de la population locale aussi bien à la planification forestière locale qu'à la formulation d'une politique plus générale.

Le but du SRDFP était, et est toujours, de faire participer la population locale à l'analyse de sa situation présente et au développement d'idées pour préparer des plans d'action. L'approche adoptée par le SRDFP en Ecosse est connue désormais sous le nom d'Evaluation Forestière Participative (EFP). Alors même que des adaptations des démarches ERP sont couramment utilisées dans de nombreux pays, on ne compte qu'un petit nombre d'exemples de cette démarche en Ecosse. Ce que l'on a désigné comme consultation publique sur la planification et la gestion des ressources naturelles en Ecosse n'a effectivement été rien d'autre que cela: une consultation, plutôt qu'une participation.

Le Programme a dû avancer en plusieurs tranches car les financements n'ont été débloqués que pour des périodes annuelles. Les activités du SRDFP visent à réaliser l'objectif du Programme, à savoir,

> 'permettre aux particuliers et groupements locaux de réaliser le potentiel de la foresterie en tant que mode d'exploitation des sols avec des avantages environnementaux, sociaux et économiques'.

Le Programme a reçu l'appui financier du gouvernement britannique (le Scottish Office Environment Department et le Scottish Natural Heritage), celui d'une fondation internationale en faveur de la conservation forestière (la Fondation Audemars Piguet à Genève); et d'ONG nationales (Le Réseau pour le changement

social et le WWF du Royaume-Uni). En outre, les autorités locales ont également contribué financièrement à des événements particuliers.

Plusieurs activités liées (encadré 4) ont été entreprises dans le cadre de la première tranche d'activités (c'est-à-dire la première année) du SRDFP. La séquence de ces activités était importante, car chacune d'elles reposait sur les expériences et les résultats de la précédente. Toutes ces activités de terrain du SRDFP et celles qui ont suivi (encadré 4) se sont déroulées là où le Programme avait été invité par une personne de la localité.

Les communes visitées par le SRDFP comptaient déjà des personnes ayant manifesté un intérêt pour la foresterie et/ou perçu le potentiel de la foresterie pour le développement rural, ce qui remplissait le mandat convenu avec ses fondateurs: oeuvrer dans toute l'Ecosse partout où s'exprime un intérêt pour ces axes de travail (SRDFP, 1994a). Ces situations ne se rencontrent que de manière sporadique, car la majeure partie du couvert forestier de l'Ecosse rurale est orienté vers l'industrie et les modes d'aménagement ont généralement abouti à exclure les populations locales des forêts (Beck, 1996). A cause de cela et des expériences négatives dans les contacts avec les fonctionnaires de la Commission forestière (SRDFP 1994b, 1996a), seul un petit nombre de personnes dans les villages ont eu l'opportunité de voir ou de discuter librement des avantages locaux potentiels que la foresterie pourrait leur offrir.

Les rapports présentés sur les manifestations décrites à l'encadré 4 ont fait état d'une grande diversité d'intérêts et d'aspiration exprimés au niveau local. Les ONG partenaires estiment que le SRDFP a bien avancé dans ses objectifs d'élaboration d'une méthode qui aide les populations locales à développer leurs propres idées sur la foresterie. On a cependant reconnu que, même si le processus d'estimation de bas en haut faisant appel à l'EFP était au coeur de l'action du SRDFP, il était aussi important de faire participer d'autres agences, pour que des changements à long terme et significatifs au niveau local apparaissent et se poursuivent.

C'est ainsi que des organismes publics (dont la Commission forestière) ont été intégrés dans un certain nombre de tranches du Programme, notamment dans le séminaire national, mais aussi dans une présentation intervenue à l'issue des deux premiers ateliers EFP locaux, laquelle avait pour but d'illustrer la démarche EFP.

Encadré 4

Les activités locales du programme écossais de foresterie pour le développement rural

A ce jour, le Programme a organisé dans des zones rurales les manifestations suivantes.

1. **Ateliers locaux pilotes d'Evaluation forestière participative (EFP)** pour l'analyse de quatre situations forestières rurales produites entre mars et juillet 1994: Laggan (centre-nord); Borve (dans l'Ile de Skye sur la côte nord-ouest); Carsphairn (sud-ouest) et Tomintoul (nord-est). Ces ateliers visaient à permettre aux villageois d'exprimer leurs idées et opinions sur la situation générale, y compris le cas échéant sur la manière dont la foresterie pourrait améliorer leurs conditions sociales, économiques et environnementales. Ils ont également offert l'opportunité de développer et d'affiner la démarche EFP qui pourrait servir dans les tranches ultérieures de la première phase et les phases suivantes du Programme.

2. Un séminaire national tenu dans la salle commune du village de Laggan en novembre 1994. Une démarche d'évaluation participative a également été suivie dans ce séminaire national, auquel ont pris part des agences gouvernementales et non gouvernementales et la population locale. Les rapports EFP produits à Laggan et dans les autres villages ayant accueilli des ateliers pilotes ont été débattus au cours de ce séminaire et analysés dans des groupes de travail. Le fait que pour la première fois des fonctionnaires d'Etat, des représentants d'ONG nationales et des villageois aient pu produire un projet de plan d'action de niveau national représente un résultat important. Ce plan d'action visait à aider les groupements communautaires et les agences à 'faire avancer le processus au-delà des discussions utiles et à s'attaquer aux obstacles à la foresterie communautaire' (SRDFP, 1994d).

3. Analyse et planification des rencontres EFP locales de mai 1995 à octobre 1996: Achnamara (côte ouest); Cannich (nord-est); Douglas Valley (ceinture centre-ouest); Knoydart (une péninsule du nord ouest); Kyle (côte nord-ouest); Skerray (côte nord); Moniaive (sud-ouest) et Wallyford (ceinture centre-est). Ces rencontres EFP ont été conduites dans des zones réparties sur l'ensemble de l'Ecosse et présentant des contextes forestiers différents; elles visaient à aider les populations locales à évaluer leur situation, en s'attachant à ce que la foresterie pourrait offrir dans leur région. Ces rencontres EFP ont produit des résultats différents qui comportent des plans d'action forestiers pour le village; des rapports visuels non formalisés des analyses proposées par les villageois sur leur situation présente et les options pour l'avenir; et deux bandes vidéos, une illustrant et discutant les questions importantes dégagées par les populations locales et l'autre certaines parties du processus EFP.

Des réunions supplémentaires ont été organisées avec d'autres agences concernées

(des autorités locales telles que l'East Lothian District Council, les agences partenaires du FAPIRA dont le Scottish Natural Heritage, et Highlands and Islands Enterprise). Ces réunions ont alourdi le Programme de coûts supplémentaires, qui furent néanmoins perçus comme nécessaires. Ces réunions ont non seulement traduit la nécessité d'informer les agences et d'écouter leur avis, mais ont également permis aux partenaires du SRDFP de recueillir les informations utiles à transmettre aux particuliers et groupes locaux sur les activités et politiques suivies par les agences locales et nationales.

D'une manière générale, la démarche EFP a permis une participation effective d'un large segment des populations villageoises. Les rencontres EFP ont suscité un intérêt et des discussions, et ont permis une analyse locale. Le recours à la démarche EFP a également permis de dégager les différentes priorités avec de larges groupements de villageois.

Les réunions de consultation du public sont généralement très mal perçues dans toute l'Ecosse. Elles ont la réputation d'être centrées sur des discours prononcés par des personnalités extérieures (généralement des fonctionnaires ou des hommes politiques), d'être dominées par un ou deux individus et n'y participent en général qu'un petit noyau d'activistes locaux. On considère leur issue comme prévisible, leur déroulement ennuyeux et leur objet futile; seul un petit nombre de personnes prennent la peine d'y assister. La démarche EFP, quant à elle, a été louée par de nombreuses personnes qui en ont fait l'expérience (Scottish Participatory Initiatives, 1996).

Les ateliers EFP pilotes et les rencontres locales qui ont suivi ont démontré qu'il existe, à l'échelon local, les compétences, la volonté et la possibilité de voir la foresterie rapporter de plus amples bénéfices locaux en Ecosse rurale (SRDFP, 1994b). Cela a été exprimé sans ambiguïté par ces populations dans le cadre de l'analyse de leur propre situation et des scénarios futurs potentiels. Les rencontres EFP ont également eu pour effet de sensibiliser ces populations sur le niveau d'intérêt existant dans chaque commune, et ce d'une manière qui a démarré le processus de discussions et d'échanges avec un plus grand échantillon de la population locale (Scottish Participatory Initiatives, 1996). Cela représente une évolution qualitative par rapport aux consultations locales et a, dans les faits, introduit un nouveau groupe de parties prenantes au forum de planification forestière.

Encadré 5 La démarche EFP du Programme écossais de foresterie pour le développement rural

La démarche EFP a été guidée par des objectifs réalistes et pertinents dans chacune des rencontres, en recourant à des méthodes visuelles permettant la pleine participation des personnes au sein des groupes. Les méthodes employées ont généralement été considérées comme utiles et agréables. Les graphiques et autres matériaux produits par les résidents ont été laissés aux communes ou leur ont été restitués, pour encourager les gens à s'approprier le processus et les résultats.

Les atouts propres à l'évaluation forestière participative sont les suivants:

- aider la population locale à analyser sa situation, en mettant l'accent sur:
  - les ressources naturelles;
  - la propriété des terres, leur usufruit et leur gestion;
  - l'évolution chronologique de la gestion de la ressource;
  - l'évolution sociale et les institutions locales;
  - l'évolution passée, présente et future dans les sources de revenus; et
  - inclure les opinions de ceux qui n'auraient pas normalement l'assurance ou le désir de participer aux initiatives locales.

- permettre une meilleure compréhension des différences locales d'opinion et l'analyse des contraintes et opportunités touchant la participation locale à la foresterie dans un cadre neutre et structuré;

- faire naître l'opportunité pour un grand nombre de personnes vivant dans la commune d'échanger leurs idées sur la foresterie dans leur région; et

- dégager les différentes priorités, les faire partager et comprendre, en posant ainsi les bases d'une planification participative (SRDFP, 1995).

L'expérience accumulée à ce jour a renforcé la résolution des partenaires du SRDFP de multiplier les opportunités de faire participer les populations locales de manière fructueuse aux activités futures du Programme. Bien que cela probablement allonge le calendrier des rencontres nécessaires pour parvenir à des résultats, il est reconnu que la patience et l'appui attentif aux populations des communes où le SRDFP est intervenu est une composante essentielle de cette démarche.

A l'occasion d'un bilan provisoire du programme, il a été convenu que les rencontres EFP ont été la composante essentielle (SRDFP, 1995). Le

développement des ateliers initiaux de deux jours en une série de rencontres EFP menée sur plusieurs mois, a permis à cette dynamique de se déployer et a encouragé l'élaboration de plans d'action forestiers locaux. Sachant que ces derniers seront élaborés par la population locale, ils traduiront non seulement la diversité de leurs souhaits et besoins, mais aussi les différentes situations dans lesquelles les gens se trouvent, ainsi que les variations dans les forêts et autres ressources naturelles.

Les ateliers pilotes locaux, les rencontres EFP et les autres initiatives locales identifiées par le programme et débattues dans le Séminaire national ont fait apparaître un fort intérêt local pour la foresterie en Ecosse qui est aujourd'hui en sommeil et non sollicité. Il existe aussi un savoir local considérable sur les questions forestières, et une inquiétude à l'égard des pratiques et politiques forestières actuelles. Le SRDFP a développé un processus qui fait s'exprimer au grand jour l'intérêt latent des populations locales en matière de foresterie. Pour reprendre les conclusions de Fisher (1995),

> 'les contradictions non résolues entre les déclarations d'intention politique d'une part, et les initiatives (SRDFP) partant de la base d'autre part, laissent apparaître un considérable potentiel de développement communautaire en Ecosse rurale qui reste à réaliser'.

La réponse des pouvoirs publics

La réponse officielle de la Commission forestière aux efforts faits pour introduire en Ecosse les principes internationaux de foresterie pour le développement rural (FDR) et les meilleures pratiques en ce domaine, a été décevante. Un livre blanc récemment ordonné par la Division des Etudes politiques de la Commission forestière (Forestry Commission, 1994) révèle l'absence d'une compréhension en profondeur de l'utilisation réelle et potentielle de la FDR tant dans les pays en développement que dans les pays développés,

> 'Le développement de la FDR dans les pays développés doit être sensiblement différent de celui dans les pays en développement. S'il est vrai que, dans les deux cas, la FDR améliorera les perspectives locales de l'emploi, les marchés des produits forestiers seront notablement différents. Alors que dans les pays en développement ce marché sera exclusivement local, dans les pays développés, le marché des produits forestiers classiques

> et secondaires est beaucoup plus national. C'est ainsi que les activités de développement économique local, même dans les zones rurales reculées, doivent pour réussir être enracinées dans une compréhension du marché national et des marchés locaux. Ce n'est que là où la FDR repose principalement sur la satisfaction des demandes locales d'aménagement que les facteurs nationaux peuvent être ignorés.' (Slee, Clark et Snowdon, 1996).

Cette déclaration illustre l'opinion de la Commission forestière selon laquelle dès lors que l'on prend en compte les marchés nationaux et qu'on les alimente, la FDR ne convient plus. La FDR dans les pays en développement ne doit-elle alimenter que les marchés locaux? Cela n'est certes pas le cas dans les pays aussi divers que le Népal et le Mexique qui ont tenté l'expérience (Carter, 1996; Hobley, comm. pers.). Cette hypothèse est également démentie par ce que l'on observe dans d'autres pays nordiques, dont la Norvège, pays voisin de l'Ecosse, où il est indiscutable que les produits issus des forêts gérées localement alimentent les marchés locaux et le marché national (Reforesting Scotland, 1994).

Dans d'autres régions du monde, des collectivités locales gèrent déjà leurs forêts avec succès et certaines négocient des contrats d'approvisionnement. Les accords de coopération à grande échelle obtenus par de petits producteurs norvégiens montrent que les collectivités et l'industrie peuvent travailler main dans la main pour surmonter les difficultés que rencontre la profession lorsqu'elle doit négocier avec un large éventail de producteurs (Beck, 1996). Certains groupements locaux pourraient commencer à recruter de la main-d'oeuvre supplémentaire sous contrat, si celle-ci n'est pas disponible sur place, afin de faire face à des contrats plus importants, et les bénéfices réalisés par les entreprises locales sur leurs forêts pourraient être réinjectés dans l'économie locale. Ainsi, les gens vivant en milieu rural maîtriseraient mieux le type de développement qu'ils souhaitent et parviendrait à le réaliser dans de meilleurs délais que par les voies habituelles. Outre l'approvisionnement du marché national, on aurait ainsi de nouvelles perspectives de créer localement des plus-values, d'augmenter la diversité biologique, d'introduire des traitements sylvicoles plus souples dont des coupes d'éclaircie et des modes de maintenance meilleur marché, mieux adaptés et plus souples.

L'exemple norvégien et ceux d'autres pays montrent à l'évidence que les

entreprises FDR peuvent être des acteurs du marché national et sont à même de négocier des contrats d'approvisionnement avec les utilisateurs de produits forestiers industriels. Les plus grandes entreprises de produits forestiers risquent dans un premier temps de se sentir mises au défi par l'émergence de nouveaux exploitants forestiers et producteurs de produits de la forêt. Il n'y a cependant pas de raison de supposer que leur approvisionnement en produits forestiers s'en trouvera menacé. D'ailleurs, grâce aux critères d'emplois locaux que l'on espère voir incorporés dans le régime de certification des bois que le Forest Stewardship Council (FSC) est en train d'élaborer, les entreprises FDR locales pourraient se voir accorder la préférence par les acheteurs de bois d'oeuvre, comme semble l'indiquer l'attitude de certaines sociétés de distribution de produits ligneux qui ont récemment refusé d'acheter du charbon de bois produit par les forêts de la Commission forestière en raison de difficultés de certification (Beck, comm. pers.).

Les développements esquissés ci-dessus peuvent toutefois nécessiter une négociation avec une gamme de fournisseurs plus étendue qu'aujourd'hui. Cette démarche permettrait la dispersion des bénéfices forestiers à un plus large éventail d'intervenants. Le rôle de l'Etat en tant que médiateur entre les entreprises industrielles travaillant les produits forestiers et les producteurs est contesté dans de nombreux pays, et peut-être en Ecosse aussi est-il temps de remettre en question le rôle de l'Etat propriétaire foncier, gérant des forêts et transformateur de produits forestiers (Stewart et Saltiel, 1996). Ainsi qu'il ressort des rapports SRDFP sur l'EFP (1994a, 1996a, 1996b), les communes rurales écossaises ont déjà des personnes disponibles qui possèdent le sens et l'expérience des affaires, et ce davantage que la plupart des fonctionnaires de la Commission forestière qui sont rarement exposés aux rigueurs des réalités économiques du marché, lesquelles sont bien loin des subventions croisées, garanties de salaires et de retraite.

Une autre réaction des fonctionnaires consiste à se plaindre qu'on leur demande d'assumer des responsabilités pour des actions, définies dans le séminaire national SRDFP, plus nombreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre à la FDR de réaliser son potentiel en Ecosse. On objecte dans de nombreux pays qu'il est demandé à l'Office national forestier d'élargir son mandat dans une époque marquée par une rigueur économique croissante et des compressions budgétaires et de personnel. On répondra que l'accent est mis dans ces actions non tant sur le fonctionnement au quotidien des services forestiers que sur des approches entièrement nouvelles en matière foncière et forestière, et pouvant en fait libérer des ressources

financières et humaines.

La nécessité de changements à grande échelle apparue lors du Séminaire national SRDFP traduit le fait qu'en l'absence de changement institutionnel et de tout appui à une réforme des régimes fonciers de la part du gouvernement et des grandes agences (en particulier celles qui sont elles-mêmes grands propriétaires fonciers), une foresterie pour le développement rural fructueuse demeurera lettre morte en Ecosse. Ces changements ne pourront s'opérer que par un dialogue entre les nombreuses catégories d'intéressés: populations locales, organisations non gouvernementales et fonctionnaires des services forestiers.

Les changements s'opèrent lentement, sont souvent difficiles et rencontrent des résistances chez ceux qui les perçoivent comme des menaces ou qui ont le sentiment que le peu de pouvoir qu'ils détiennent s'en trouvera compromis. Cela est compréhensible. Plus préoccupant est le fait que les fonctionnaires de la Commission forestière ont manifesté:

- une absence d'empathie pour la condition rurale en Ecosse en général;
- un aveuglement sur la part de responsabilité qui a été celle de la Commission forestière dans les problèmes sous-jacents du monde rural en Ecosse;
- une absence de stratégie se donnant les moyens nécessaires pour relever le niveau de compétences en matière d'aménagement forestier dans les populations rurales; et
- des signes du maintien d'une vision à oeillères sur 'la rentabilité économique' et sur l'éventail possible des utilisations et des utilisateurs en bout de chaîne, au niveau local et national, concernant les produits des plantations (Commission forestière, comm. pers. 1996).

Lors d'une réunion récente, le conseiller en politique forestière communautaire de la Commission forestière a exprimé l'opinion que la FDR en Ecosse n'offrait que des possibilités très limitées, car,

> 'L'économie rurale est moribonde... l'économie rurale n'existe tout simplement pas... notre économie est basée sur les villes... les politiques gouvernementales sont toutes orientées sur des modes de vie urbains'. (Commission forestière, comm. pers. 1996).

En dépit de cette attitude très négative de la part d'un haut fonctionnaire, des progrès ont été enregistrés au niveau politique et macro-politique. Tout d'abord, le Secrétaire d'Etat à l'Ecosse (c'est-à-dire le principal Ministre britannique des forêts, voir Figure 1) a annoncé qu'il avait 'décidé d'accorder à la population de Laggan le contrôle de plus de 3 500 acres de la forêt de Strathmashie et d'en faire la première forêt communautaire de Grande-Bretagne' (Herald, 1995). Toutefois, le journal Herald a aussi rapporté que,

> 'il (le Secrétaire d'Etat) aura à surmonter la ferme opposition de la Commission forestière, dont on croit savoir qu'elle a recours à tous les subterfuges possibles, et qu'elle fait appel à des amis très influents, pour déjouer la décision la plus audacieuse prise dans sa campagne destinée à attribuer aux communautés des Highlands le contrôle de leurs terres'.

Près d'un an plus tard, la population de Laggan attend toujours de voir se traduire dans les faits cette décision du Secrétaire d'Etat. Les hauts fonctionnaires de la Commission forestière qui ont déconseillé une telle initiative ont employé toutes les tactiques d'obstruction et de dévoiement à leur disposition (y compris la réévaluation de la forêt à un prix astronomique) (Richardson, comm. pers.). Il a fallu l'intervention directe du nouveau Directeur général de la Commission forestière pour produire une certaine avancée. Il a opéré plusieurs visites personnelles à Laggan, et a fait en sorte qu'un représentant de la Laggan Forestry Initiative soit affecté au bureau local de la Forest Enterprise pour dresser, avec les fonctionnaires, un nouveau plan de gestion pour la forêt de Strathmashie (Campbell *et al*, comm. pers.)

A la suite de la décision concernant Laggan, un changement de politique majeur, avec d'importantes conséquences positives en matière de foresterie pour le développement rural a été annoncé par le gouvernement (voir encadré 6).

Jusqu'à présent la Commission forestière s'est montrée très réticente à vendre des terres à la population locale et dans le cas de Laggan, a fait de l'obstruction et leur a refusé l'accès à des données techniques (SRDFP, 1994b). Elle a préféré, ainsi que le rapporte le Herald (1995), 'traiter avec le secteur commercial' (les acheteurs sont généralement des sociétés de placement et des caisses de retraite, des entreprises forestières privées et des entreprises exploitant les produits forestiers).

Encadré 6 Récent changement de politique FDR

Annoncé comme le plus grand changement de politique forestière de sa génération (Scotsman, 1996), cette réorientation signifie que les collectivités locales peuvent désormais empêcher la Commission forestière de vendre des plantations (des 'cessions de forêts') sur le marché foncier libre s'il existe des arguments en faveur d'une mise en valeur économique et sociale locale (FAPIRA, 1996). Il s'ensuit que les gens des localités rurales disposent désormais du moyen d'empêcher la Commission forestière de procéder à des cessions sur le marché libre. Cette politique confère aux populations locales un droit de préemption (FAPIRA, 1996), ce qui représente un changement de cap par rapport à la politique précédente qui limitait les critères de concession aux populations locales de ces droits aux loisirs en forêt, aux équipements et à la biodiversité.

Pour que cette nouvelle politique porte les fruits escomptés par les hommes politiques, elle doit être diffusée largement aux populations locales, et les mécanismes à mettre en oeuvre pour tirer partie de ces changements et surmonter les obstacles juridiques doivent être élucidés (par exemple comment des conventions féodales supérieures avec les propriétaires terriens précédents, qui confèrent à ces derniers un droit de préemption, peuvent être contestés). En outre, des compétences nouvelles en matière de gestion forestière seront nécessaires, de même que des informations sur les cessions forestières à venir. En dépit des nécessités évidentes d'une information sur les changements, la Commission soutient qu'elle ne voit pas la nécessité de préparer ou de publier un guide à l'intention des collectivités rurales pour les informer des changements de politique et de la manière dont elles pourraient en bénéficier (Commission forestière, comm. pers. 1996).

Pour que le 'droit de préemption' devienne une option réaliste, il devrait y avoir également un mécanisme pour que les populations locales puissent avoir connaissance des cessions projetées avant que celles-ci n'atteignent le marché libre, de manière à leur laisser le temps d'envisager de manière ouverte et exhaustive leurs options sans être pressées par les échéances des autres offres d'achat et des dates de vente. Autrefois, lorsque les groupements locaux pouvaient demander le statut de soumissionnaire privilégié (pour la conservation et les équipements seulement), la Commission forestière n'a fait preuve ni de transparence ni d'esprit de coopération dans sa notification préalable aux populations des cessions

envisagées. D'après les accords passés sous le régime précédent, la Commission forestière devait informer à l'avance les autorités locales des cessions prévues. Dans le cas des comices agricoles ('Crofters Commissions'), cela s'est résumé à leur parution dans la liste des circulations du Journal officiel des domaines de l'Etat (Crofters Commission, comm. pers.), que les marchands de biens et acheteurs potentiels du monde entier peuvent se procurer en même temps. Le syndicat des petits fermiers (Crofters Union) a demandé ce Journal officiel ou tout autre notification sans succès (Crofters Union, comm. pers.), et aucune de ces deux organisations n'était informées de ces nouveaux critères sociaux et économiques *(ibid)* plus de six mois après que la nouvelle politique eût été annoncée.

Aussitôt après l'annonce de la nouvelle politique, et en donnant l'impression qu'il s'agissait là de sa contribution à la réussite de cette dernière, la Commission forestière a fait paraître un nouveau texte: *Involving Communities in Forestry* ('Faire participer les collectivités à la foresterie') (Commission forestière, 1996). Malgré un discours et avant-propos éloquents du nouveau Directeur général recruté par candidature internationale, il ne s'agissait que d'un guide adéquat, au demeurant suranné et sans inspiration, à l'organisation de projets de plantation d'arbres dans les zones urbaines et péri-urbaines, et à l'utilisation des communautés urbaines marginales comme réservoir de main-d'oeuvre bénévole dans les travaux de conservation et d'aménagement d'aires de loisirs. Ultérieurement, les hauts fonctionnaires de la Commission forestière ont reconnu que ce guide n'était destiné qu'à des projets de plantation d'arbres en zones urbaines (Commission forestière, comm. pers. 1996).

Il n'est un secret pour personne que la Commission forestière a déconseillé ce changement de cap politique et certains de ses hauts responsables (paradoxalement, ceux chargés de la mise en oeuvre de la nouvelle politique) semblent espérer que cette initiative mourra de sa belle mort. Cela devrait leur permettre de dire aux politiques dans quelques années qu'il n'y a pas de demande de plus grande accession locale à l'usufruit forestier ou à la gestion des forêts, et qu'en conséquence il n'y avait pas lieu de changer de politique.

Pour que cette nouvelle politique voie le jour et porte ses fruits, des changements d'attitude et de style de travail seront nécessaires pour la Commission forestière et les populations locales. Elle nécessitera de nouvelles démarches qui devront se traduire par un dialogue ouvert et transparent avec le plus grand nombre possible

de personnes vivant à proximité des cessions forestières. Les démarches engagées par le SRDFP ont déjà produit cela. Les rencontres EFP organisées localement par le SRDFP ont déjà permis à un large segment de la population des communes proches des forêts cédées par la Commission forestière de déterminer si les forêts mises en vente pourraient jouer un rôle dans l'économie locale future (SRDFP, 1996b). Bien que la Commission forestière connaisse l'existence du SRDFP, à ce jour elle ne lui a accordé aucun appui financier ni aucune reconnaissance politique (c'est ainsi que le SRDFP n'a pas été invité à faire un exposé dans la récente conférence sur les forêts et les populations dans les zones rurales – Conférence FAPIRA); et la Commission forestière n'a rien fait pour demander l'avis ou l'assistance du SRDFP en vue de rendre la nouvelle politique opérationnelle. Le SRDFP continuera d'essayer d'encourager la Commission forestière à oeuvrer de manière proactive et efficace au niveau local en montrant aux responsables et aux hommes politiques que, si on leur en fournissait l'occasion, les populations des communes rurales seraient prêtes à tirer parti des nouvelles orientations.

L'avenir

Les rencontres locales d'évaluation forestière participative du SRDFP revêtiront une importance encore plus grande, car elles sont aujourd'hui le moyen principal d'aider les communautés locales à profiter des réorientations récentes. La Commission forestière a récemment déclaré qu'elle entend mettre en place des 'permanences' dans les communes qui s'intéressent à la foresterie pour répondre aux questions que les gens se posent dans ce domaine (FAPIRA, 1996). Selon nous, il y a risque que ces permanences ne soient fréquentées que par les notables locaux, et non le public au sens large, car ce dernier soupçonne la Commission forestière d'arrière-pensées. Dans tous les cas, ces permanences ne peuvent remplacer un dialogue ouvert et sincère dans les termes posés par les populations locales.

Les activités du SRDFP ont attiré l'attention des professionnels internationaux du développement rural, des praticiens de l'ERP et des universitaires spécialistes de la foresterie participative et de l'administration publique, et celle des journalistes. L'intérêt manifesté pour ce programme, tant par le rédacteur chargé des questions d'économie que par le correspondant spécialiste de l'environnement du journal *Scotland on Sunday* a suscité plusieurs articles sur la foresterie, le développement

rural et les régimes fonciers en Ecosse. Les différents ateliers pilotes EFP ont suscité un vif intérêt, particulièrement à Laggan, et ont donné lieu à une information diffusée dans le monde entier.

En Ecosse, des responsables de l'Office national des forêts sur le terrain et dans les bureaux admettent, si on insiste, qu'ils ont entendu parler du SRDFP (Commission forestière, comm. pers. 1996), sans toutefois manifester un désir particulier d'en savoir plus ou de coopérer avec lui. Nous ne saurions dire pourquoi. Est-ce parce que les responsables des services forestiers du monde en redoutent les conséquences pour l'avenir de 'leur' ressource et de leur statut?

A la différence des autres pays où les responsables des services forestiers se soucient de l'avenir des ressources forestières qu'ils sont chargés de protéger, en Ecosse, leur souci est celui de l'avenir d'une ressource que l'Office national des forêts a créée. Le résultat final est cependant le même dès lors que les responsables redoutent que 'leurs' précieux actifs soient cédés à des populations locales qui, jusque là, n'avaient rien possédé, et qui n'étant pas des forestiers professionnels, risquent donc de mal gérer ou de dilapider ces actifs.

Tout comme l'agence britannique pour le développement outre-mer (ODA) conseille les offices des forêts dans d'autres pays, la Commission forestière devrait jouer un rôle positif et honorer son mandat de développement rural que le gouvernement lui a confié (Callander, 1995). Elle devrait s'acquitter de sa mission en dispensant plus que tout autre des formations professionnelles en foresterie et des conseils techniques aux entreprises locales gérant les forêts, les terres devant être détenue en fiducie par l'Etat, les autorités locales ou des groupes d'intérêt locaux. En agissant ainsi, la CF aiderait le gouvernement à attribuer à un maximum de citoyens un rôle dans les économies locales et l'environnement, ce qui amorcerait le processus de réforme foncière et raviverait la démocratie en Ecosse rurale.

Un changement aussi fondamental est-il possible? Les faits indiquent que la réponse est non si on laisse faire les responsables de la CF. En dépit des Principes de la CNUED sur les forêts, et tous les débats dans les médias et les publications officielles sur la dimension sociale de la foresterie, on constate à la lecture de la plaquette récemment parue *UK Forestry Standard: a benchmark for the sustainable management of forests in the UK* ('Les normes forestières britanniques,

une référence pour l'aménagement durable des forêts au Royaume-Uni') (Commission forestière, 1996b), que seuls ont été retenus quatre 'aspects sociaux' dans ce texte de 28 pages, à savoir:

- les modalités d'application pour les subventions et les permis de coupes;
- les règlements de sécurité;
- le rappel aux propriétaires de devoir discuter de leurs intentions avec ceux que ces dernières sont susceptibles d'affecter;
- les droits de passage public doivent être respectés ou substitués dans le respect du droit.

Au vu du titre du document, on s'étonne de n'y trouver aucune mention de l'aménagement durable réalisable par une assistance aux moyens d'existence ruraux et aux entreprises locales dépendant des forêts, ou par voie de modifications des régimes fonciers. On ne trouve rien non plus sur l'importance d'une participation locale à la planification et à la gestion rationnelle des ressources forestières locales.

Les apports techniques de la Commission forestière sont dépassés et manque d'ambition et son comportement récent à Laggan et durant les débats sur le développement rural ont amené les responsables des autres agences gouvernementales à déclarer en privé que les fonctionnaires de la Commission forestière se considèrent comme des 'prima donnas' et des intouchables (c'est-à-dire à l'abri de toute influence extérieure telle que le contrôle démocratique). Cela corrobore notre expérience récente, lorsqu'un haut fonctionnaire de la CF a tancé l'un de nous (S. Guy) au cours d'une réunion récente dans les termes suivants: 'Ne communiquez pas avec les politiques si vous voulez traiter sérieusement avec les fonctionnaires' (Commission forestière, comm. pers. 1996).

Si l'on veut un changement profond et durable, il appartiendra aux politiques de s'intéresser de plus près et étudier plus à fond le rôle de la foresterie dans le développement rural. Ce n'est qu'ainsi que la Commission forestière en viendra à rendre davantage compte de son action aux élus. De même, des hommes politiques mieux informés seront à même de mieux analyser et élaborer les orientations de fond, dans un esprit à la fois plus rigoureux et plus audacieux que ce qui peut émaner des membres de la Commission forestière. L'intelligence politique et le sens des initiatives que manifeste l'actuel Secrétaire d'Etat à l'Ecosse

ont longtemps fait cruellement défaut. On a laissé la bride sur le cou aux fonctionnaires des services forestiers pendant des décennies, et ceux-ci n'ont tout bonnement pas produit les résultats sociaux qu'on attendait d'eux dans le monde rural. Aujourd'hui encore, des hauts fonctionnaires produisent des déclarations qui témoignent de leurs doutes quant au bien-fondé des récentes réorientations émanant des élus (Commission forestière, comm. pers. 1996).

Il y une personne dans la Commission forestière qui prend les aspects FDR au sérieux dans le cadre de son travail: son nouveau directeur général, M. David Bills, un Australien qui semble avoir été sensible à l'expérience coloniale britannique qu'a connu son pays – il se désigne lui-même comme 'un gosse des colonies' (FAPIRA 1996). Son intérêt personnel récemment exprimé pour la situation de Laggan a encouragé les populations rurales d'Ecosse à croire qu'en dépit des mauvais résultats de la Commission forestière, des changements véritables sont possibles à l'avenir.

Parallèlement, et pour accélérer les choses, David Bills (et le peuple d'Ecosse) serait mieux servi par les conseillers techniques de l'ODA que par les fonctionnaires de la Commission forestière pour guider le développement rural et l'élaboration de directives et de normes pour l'aménagement forestier durable. Aujourd'hui, les personnes originaires d'anciennes colonies britanniques visitant l'Ecosse sont surprises de rencontrer certaines caractéristiques typiques des offices des forêts des années 1970 et 1980 dans leurs entretiens avec des membres de la Commission forestière (stagiaires de l'université de Reading, comm. pers.). Parmi leurs observations sur la Commission forestière on note les points suivants:

- des fonctionnaires et des décideurs distants et ne sortant pas de leurs bureaux, aux contacts superficiels, empreints de condescendance avec les quelques résidents qu'il leur arrive de rencontrer lors de leurs rares visites sur le terrain;
- des agents de terrain vêtus d'uniformes, équipés de véhicules pseudo-militaires, et organisés comme un corps d'armée;
- un fossé généralisé entre professionnels extérieurs et ouvriers locaux;
- les opérations de l'Office national des forêts sont limitées dans des périmètres qui coïncident rarement avec des frontières nationales ou circonscriptions électorales;
- les agents de terrain considèrent les zones rurales enclavées comme des

affectations de postes à devoir subir avant d'être muté 'dans un endroit plus civilisé';

- ses responsables traitent le domaine forestier d'Etat comme leur domaine privé, que certains vont jusqu'à considérer comme menacé par les citoyens locaux.
- ses fonctionnaires freinent ou inhibent l'initiative locale;
- ses fonctionnaires voit en les besoins des populations autochtones autant d'obstacles à une 'bonne' gestion forestière;
- le dialogue avec les populations locales, autres que leurs représentants auto-proclamés, ne sert, si tant est, qu'à résoudre des conflits entre la Commission forestière et la population locale; et
- dans l'ensemble, la CF conserve une éthique de travail périmée, impériale, à laquelle ces mêmes observateurs ont tenté, avec l'aide de la Grande-Bretagne, d'échapper dans leur propre pays.

Conclusions

Le présent article s'est attaché au rôle joué par l'Office national des forêts en Ecosse rurale, et sa réponse aux principes internationaux et aux meilleures pratiques pour plusieurs raisons:

- il est fréquent, dans le reste du monde, que les ressources forestières du domaine d'Etat soient le point de départ de la foresterie pour le développement rural
- l'Etat est de loin le propriétaire forestier le plus important et le plus influent en Ecosse;
- le mandat officiel de la Commission forestière prévoit que celle-ci doit jouer un rôle positif dans le développement rural en Ecosse; et
- le potentiel de la FDR n'est pas réalisé, et est même amoindri du fait de l'Office national des forêts qui, selon nous, est davantage l'instrument d'un régime colonial de gestion des ressources qu'un organe de gouvernement d'une société démocratique.

Le SRDFP a élaboré une démarche d'engagement véritable et positif auprès des populations autochtones; il en est ressorti l'expression d'un intérêt pour la foresterie chez ces populations, et une indication de l'avenir de la foresterie pour

le développement rural en Ecosse rurale. Au lieu d'embrasser ce mouvement en scellant un partenariat avec lui, l'Office national des forêts a fait plus que refuser son appui à une dynamique qui dispensera de nombreux avantages sociaux, environnementaux, économiques et culturels.

En dépit des nombreuses expériences négatives que nous avons eues avec les responsables de la Commission forestière, il n'en demeure pas moins que cette dernière jouit d'une position unique pour faciliter un programme FDR fructueux en Ecosse et impulser un nouveau départ pour les populations rurales et les forêts d'Ecosse. La Commission forestière dispose d'un énorme personnel d'encadrement, techniquement qualifié, possédant des connaissances spécialisées précieuses, par ailleurs le commerce des produits forestiers est actif et (à moyen terme au moins), des marchés sont garantis pour ces produits. En outre, la Commission concentre des compétences qu'elle pourrait transmettre aux entreprises locales. Il y a des environnements macro et micro-politiques favorables au développement de l'initiative locale et à l'élargissement des droits de propriété à une gamme plus étendue de parties prenantes. Au surplus, le monde rural est déjà conscient que la foresterie peut être une contribution positive à l'économie locale. Il s'agit là d'une situation que de nombreux professionnels FDR dans le monde envierait. Tel est le paradoxe de la situation de la FDR écossaise.

Il y a d'autres paradoxes qui méritent d'être relevés: le gouvernement britannique considère avec raison qu'il a beaucoup appris de son expérience de la foresterie participative et de la FDR à travers son programme d'assistance technique à l'étranger, et il ne cesse de perfectionner son intervention à l'étranger. Et pourtant le gouvernement britannique a négligé de mettre à profit cette expérience pour améliorer la situation dans son propre pays. Il en résulte à nos yeux que la notoriété internationale de ces deux agences (la Commission forestière et l'ODA) a tout à y perdre, et que les populations rurales d'Ecosse n'en sont que plus pauvres. La Commission forestière peut-elle se permettre cet esprit de clocher et cette attitude négative face à la FDR? Son Directeur général, récemment recruté par candidature internationale (comme l'ambition de la Commission probablement) a déclaré vouloir rompre avec cette attitude. Comment l'insistance de l'ODA pour que les gouvernements bénéficiaires mettent en oeuvre des politiques et des pratiques allant dans le sens de la démocratie locale et donnant plus de pouvoir aux populations rurales pourrait-elle ne pas s'appliquer aussi au Royaume-Uni?

Le paradoxe ultime est que des milliers d'Ecossais sans emploi ou sous-employés dans les zones rurales sont entourés de plantations forestières appartenant à l'Etat britannique qui les gère, participent au financement (par leurs impôts) des programmes FDR de l'ODA, novateurs et fructueux qui confèrent un pouvoir et assurent une subsistance à des centaines de milliers de ruraux qui, de par le monde, vivent à proximité de forêts qui, autrefois, appartenaient à l'Etat britannique qui les gérait.

Sigles et abréviations

FAPIRA	Forests and People in Rural Areas
FSC	Forest Stewardship Council
EFP	Evaluation forestière participative
ERP	Evaluation rurale participative
FDR	Foresterie pour le développement rural
SANGEC	Scottish Academic Network for Global Environmental Change
SNH	Scottish Natural Heritage
SRDFP	Programme écossais de foresterie pour le développement rural
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
WWF	Fonds mondial pour la nature

Références

Beck, C, (1996), 'Options for conversion of coniferous plantations into rural development forestry', non publié, thèse de 'Master of Science', Institut d'écologie et de gestion des ressources, Université d'Edimbourg, Ecosse.

Callander, R, (1995), 'Forests and People in Rural Scotland: A Discussion Paper', Rural Framework, FAPIRA, Perth, Ecosse.

Carter, J, (1996), *Recent Approaches to Participatory Forest Resource Assessment*, Rural Development Forestry Study Guide 2, ODI, Londres, Royaume-Uni.

FAPIRA (1996), Actes de conférence, Perth, avril 1996.

Fisher, C, (1995), 'Bottom-up implementation after Rio: rural community participation in Scottish forestry', Department of Public Policy, Université de Glasgow, Ecosse.

Forestry Commission (1994), 'The potential for community participation in forest management in rural areas', Research Brief, Policy Studies Division, Economics Branch, Edimbourg.

Forestry Commission (1996a), 'Involving Communities in Forestry', Forestry Practice Guide No.10, Edimbourg.

Forestry Commission (1996b), 'UK Forestry Standard: a benchmark for the sustainable management of forests in the UK', (projet de texte), juin 1996, Edimbourg.

Herald, (1995), 'Forsyth gives forest to the people', 9 novembre.

HMSO, (1994a), 'Sustainable Forestry – the UK Programme', Londres.

HMSO, (1994b), 'Forestry Commission Annual Report and Accounts, 1993-94', Londres.

Inglis, A S, (1994), 'The Rio Forest Principles and Sustainable Forestry in

Scotland: would things not be better left UNCED?' *Reforesting Scotland* No. 10, Edimbourg, mars 1994.

Kennedy, D, (1994), 'Is Next Step in the Right Direction?', *Forestry & British Timber*, septembre 1994: 2-3.

Reforesting Scotland, (1994), 'Norway and Scotland: a study in land use', Edimbourg.

SANGEC, (1995), 'Report to the Commission on Sustainable Development', Glasgow.

Scotsman, (1996), 'Forestry scheme wins approval', 27 avril.

Scottish Green Party, (1989), 'Rural Manifesto for the Highlands', Inverness.

Scottish Office, (1992), 'Rural Framework', mars 1992, Edimbourg.

Scottish Office, (1995), 'Rural Scotland: People, Prosperity and Partnership', The Government's Policies for the Rural Communities of Scotland, Edimbourg.

Scottish Participatory Initiatives, (1996), 'Skerray RDF' Vidéo EFP, Edimbourg.

Shucksmith, M, Chapman, P, Clark, G M, Black S et Conway, E, (1994), 'Disadvantage in Rural Scotland', Summary Report, Rural Forum/Scottish Consumer Council, Perth.

Slee, B, Clark, G M, et Snowdon, P, (1996), 'The Scope for Community Participation in Forest Management', Scottish Office et Forestry Commission, Edimbourg.

SRDFP, (1994a), 'Funding application to Scottish Office' (et autres donateurs potentiels), Rural Forum, Perth.

SRDFP, (1994b), 'Laggan PFA Report', Reforesting Scotland, Edimbourg.

SRDFP, (1994c), 'Borve PFA Report', Reforesting Scotland, Edimbourg.

SRDFP, (1994d), 'National Seminar Report', Highlands and Islands Forum, Inverness.

SRDFP, (1995), 'Phase One Report', Highlands and Islands Forum, Inverness.

SRDFP, (1996a), 'Skerray PFA Report', Reforesting Scotland, Edimbourg.

SRDFP, (1996b), 'Moniaive PFA Report', Reforesting Scotland, Edimbourg.

SRDFP, (1996c), 'Moniaive PFA video', Scottish Participatory Initiatives, Edimbourg.

Stewart, A, et Saltiel, M, (1996), 'Forests for the People', Adam Smith Institute, Londres.

Wightman, A, (1996), *Who Owns Scotland*, Canongate Books, Edimbourg.

Communications personnelles

Beck, C, (1996), Institute of Ecology and Resource Management, Université d'Edimbourg.

Campbell, D, (1996), Laggan Forestry Initiative.

Crofters Commission (1996), Macauley.

Crofters Union (1996), Mandeville.

Dhubian, Aine ni (1994), University College, Dublin.

Forestry Commission (1995), Parliamentary and Policy Division.

Forestry Commission (1996), rencontre entre les praticiens internationaux de la FDR et les responsables de la Commission forestière, 13 mai 1996.

Hobley, M, (1996), RDFN rédactrice invitée.

Richardson, I, (1996), Laggan Forestry Initiative.

Stagiaires de l'Université de Reading, (1995 et 1996), divers fonctionnaires forestiers d'Asie et d'Afrique.

Prière d'envoyer tous commentaires au sujet de ce document à l'adresse suivante:

Réseau Foresterie pour le Développement Rural
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume-Uni

Les commentaires qui parviendront seront transmis aux auteurs et pourront éventuellement figurer dans des bulletins ultérieurs. Certaines ou toutes les parties de cette publication peuvent être photocopiées, à condition que leur source soit mentionnée. Le Coordonnateur du Réseau remercie d'avance ceux qui voudront bien lui donner des précisions sur toute utilisation éventuelle de ce document à des fins de formation, de recherche ou de conception, exécution ou évaluation de programmes.

Réviseur du document: Jane Carter et Mary Hobley
Mise en page: Joanne Burrell
Traduction: Francis Marche
Imprimé par: Russell Press Ltd, Nottingham
sur papier recyclé

Logo du RDFN conçu par Terry Hirst
et utilisé avec l'autorisation de KENGO

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume-Uni
Téléphone: +44(0)171-393 1600
Télécopie: +44(0)171-393 1699
Courrier électronique: forestry@odi.org.uk

Le Réseau foresterie pour le développement rural est financé par la COMMISSION EUROPEENNE