



DES CRITERES ET INDICATEURS COMME OUTIL DE GESTION DURABLE DES CHANTIERS D'AMENAGEMENT FORESTIER AU BURKINA FASO :

CAS DE LA FORÊT PROTÉGÉE DE CASSOU

Par : Mathurin ZIDA
CIFOR / Antenne du Burkina Faso

Par : Daniel TIVEAU
École Supérieure d'Agriculture d'Angers – Juturna, (France)

Par : Samuel YONKEU
École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural-EIER- (Burkina Faso)

Résumé

Le projet « Forêts sèches » du CIFOR poursuit entre autres objectifs l'adaptation des approches d'aménagement durable des forêts sèches aux capacités sociales, économiques et technologiques de l'Afrique. Dans ce cadre, l'antenne CIFOR du Burkina Faso a initié un processus d'identification de critères et d'indicateurs (C&I) de gestion forestière durable (GFD) à l'échelle de l'unité d'aménagement forestier (UAF). La finalité de la dynamique amorcée étant l'appropriation et l'utilisation effective des C&I par les gestionnaires forestiers burkinabè, la question de savoir comment mettre en œuvre concrètement dans un chantier d'aménagement forestier (CAF) les C&I localement adaptés a-t-elle suscité des investigations *ad hoc*. Le résultat en est l'ébauche d'un modèle de système de gestion durable des forêts aménagées du Burkina Faso, désigné sous le sigle SGFD/BF, fondé sur la norme internationale de système de management environnemental ISO 14001. Son intérêt majeur réside dans le fait qu'il est assorti de divers mécanismes réels ou potentiels d'adaptation aux réalités des CAF ou de réponses à certaines carences constatées dans les dispositions légales et réglementaires applicables dans le processus d'aménagement forestier.

Mots-clés : Critères et indicateurs, gestion forestière durable, système de management, évaluation environnementale, Burkina Faso

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte et justification

Les forêts sèches constituent un des écosystèmes terrestres majeurs dans les régions en développement du monde : Afrique, Asie, Amérique latine. Elles occupent environ 54 % des terres et supportent environ 64 % de la population sous les tropiques contre environ 20 % de terres occupées et environ 15 % de la population supportée pour les forêts humides (FAO, 2001). Proportionnellement, les écosystèmes forestiers secs sont soumis à des pressions de développement humain et autres bien plus élevées que les forêts humides.

Paradoxalement l'intérêt de la communauté internationale pour les forêts sèches, après avoir culminé au cours de la décennie 1970 à 1980 à la faveur des sécheresses récurrentes qui ont sévi dans le Sahel ouest africain entraînant un désastre écologique, s'est progressivement estompée à partir du milieu des années 1980. Après le sommet de la Terre, l'attention de la communauté des donateurs a définitivement été détournée vers les forêts humides et les financements ont été centrés sur celles-ci. Or si l'on prône le besoin d'un

développement centré sur l'Homme, ce qui est l'esprit même des déclarations du sommet de la Terre, ne devrait-il pas y avoir une prise de conscience accrue que les forêts sèches, au moins autant que les forêts humides, doivent être gérées de manière durable pour le développement ? Il devient alors évident que ces forêts méritent plus d'attention simplement à cause de leur importance, à divers titres, pour les populations qu'elles supportent.

Il est maintenant plus que temps d'examiner ce qui a changé dans ces forêts au cours de la dernière décennie, de redécouvrir ce qui était prometteur et de bâtir là-dessus pour accroître les bénéfices tirés de ces forêts au profit des populations pauvres et des économies des pays de forêts sèches (CIFOR, 2002).

Le projet Forêts sèches du CIFOR est né de cette conviction et de cette volonté. Exécuté dans trois pays d'Afrique (Burkina Faso, Tanzanie et Zambie), son objectif global est l'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales en Afrique à travers une meilleure gestion des forêts sèches. Les thèmes centraux abordés par le projet s'organisent autour de trois objectifs spécifiques :

1. Comprendre les contributions des forêts et des arbres aux moyens de subsistance locaux et aux économies nationales ;
2. Adapter les approches d'aménagement durable des forêts sèches aux capacités sociales, économiques et technologiques de l'Afrique ;
3. Comprendre les tendances majeures qui ont un impact sur le statut et la gestion des forêts sèches.

Un tel projet ne pouvait ignorer la contribution potentielle des C&I de gestion forestière durable (GFD).

1.2. Objectifs

Le travail réalisé avait pour objectif d'initier un processus d'adaptation et d'application de C&I pertinents dans le contexte du Burkina Faso pour la gestion durable des forêts à l'échelle de l'unité d'aménagement forestier (UAF). Concrètement il s'est agi d'identifier un jeu de C&I adaptés aux spécificités du contexte local et applicables dans un chantier d'aménagement forestier (CAF).

Le processus amorcé vise à terme l'appropriation et l'utilisation effective des C&I par les gestionnaires forestiers burkinabè. Aussi la question de savoir comment mettre en œuvre concrètement dans un CAF les C&I identifiés a-t-elle suscité des investigations *ad hoc*, menées parallèlement dès l'étape initiale du processus.

Dans cette communication nous présentons :

- d'une part, le processus en cours d'identification d'un jeu de C&I localement adaptés ;
- d'autre part, les investigations menées sur les modalités pratiques de mise en œuvre des C&I identifiés et l'ébauche d'un modèle de système de gestion durable des forêts aménagées du Burkina Faso, résultat préliminaire de ces investigations.

2. PROMOUVOIR LES C&I COMME OUTIL DE GESTION DURABLE DES FORETS AU BURKINA FASO

2.1. Méthodologie

2.1.1. Vue d'ensemble

La méthodologie utilisée pour l'identification des C&I localement adaptés est une adaptation de celle développée par le CIFOR (Prabhu et *al.*, 2000). Elle est basée sur l'évaluation d'ensembles préexistants de C&I selon un processus itératif qui implique diverses parties prenantes à la gestion forestière dans la zone concernée et qui peut être scindé en trois phases principales :

- *Phase 1 : Évaluation préliminaire*

Au cours de cette phase, une équipe pluridisciplinaire d'experts (*cf.* Point 2.1.2) a évalué individuellement un ensemble initial de C&I sur la base d'un premier formulaire et s'est réunie ensuite au cours d'un mini atelier pour compiler les résultats des évaluations individuelles et sélectionner les C&I prioritaires à évaluer sur le terrain.

- *Phase 2 : Évaluation sur le terrain*

Cette phase a eu pour cadre le CAF de Cassou et ses environs et a duré une semaine. Les membres de l'équipe de terrain ont appliqué, sur la base d'un second formulaire d'évaluation, leurs connaissances existantes aux C&I présélectionnés. Ils ont ensuite confronté leurs conclusions aux réalités écologiques, socio-économiques et culturels du CAF et ses environs à travers :

- des entretiens et des discussions avec les groupes sociaux et socio-économiques de deux villages riverains de la forêt aménagée (autorités coutumières – chefs de villages et chefs de terre –, bûcherons, groupements d'éleveurs, groupements d'agriculteurs, groupements féminins), l'instance dirigeante et l'équipe administrative du CAF (bureau de l'union des groupements de gestion forestière – UGGF –, direction technique – DT –) ainsi que les autorités administratives et techniques (services techniques déconcentrés de l'État, notamment ceux de l'environnement et de l'élevage, aux niveaux départemental, provincial et régional) ;
- des visites de parcelles de coupe de différents âges sur quelques UAF du chantier.

Leurs conclusions ont été confrontées aux opinions de leurs collègues au cours de discussions durant le séjour sur le terrain ; ce qui leur a permis de réévaluer les C&I sur la base de leurs nouvelles connaissances.

- *Phase 3 : Atelier de validation*

Après l'évaluation de terrain, le processus entre dans une phase de discussions élargies dans le cadre d'un atelier de restitution et de validation durant lequel les membres de l'équipe d'évaluation discutent des C&I qu'ils ont retenus avec d'autres participants issus d'horizons institutionnels et de champs disciplinaires variés mais tous intéressés de près ou de loin à la gestion des ressources forestières. Les C&I qui auront été retenus au sortir de cet atelier constituent ce que nous désignons par ensemble de C&I localement adaptés. Cette phase n'a pas encore eu lieu.

2.1.2. Les choix opérés

- *L'ensemble initial de C&I*

Nous avons retenu l'ensemble générique des C&I du CIFOR (CIFOR, 2000) comme ensemble de C&I de départ, soit un total de 231 C&I¹ répartis en 4 niveaux hiérarchiques (principes, critères, indicateurs et vérificateurs – PCIV) et 4 catégories thématiques. Pour Prabhu *et al.* (1996), il n'est pas recommandé de partir d'un ensemble initial contenant un trop grand nombre de C&I car au-delà d'un certain seuil le bénéfice est marginal et disproportionnellement coûteux².

- *Le site de test*

Au Burkina Faso, les seules forêts offrant un cadre d'application potentielle des C&I sont les forêts, du domaine classé ou protégé, qui sont gérées dans le cadre des CAF. Pour une opération pilote, nous nous sommes limités à un seul CAF, celui de Cassou. Cette forêt fait partie de la première vague de forêts aménagées dans le cadre du Projet d'Aménagement des Forêts Naturelles du Burkina Faso et elle arrive en fin de rotation (1991-2005).

La forêt protégée de Cassou s'étend sur une superficie totale de 29 515 hectares, subdivisée en deux secteurs : le secteur Est qui couvre une superficie de 19 657 hectares et le secteur Ouest qui couvre une superficie de 9 858 hectares. Pour l'aménagement de la forêt, les deux secteurs ont été divisés en 9 unités et 3 sous-unités. Chaque unité ou sous-unité est subdivisée en 15 parcelles, correspondant à la rotation pour l'aménagement adopté par le plan d'aménagement et de gestion. La superficie exploitable est estimée à 25 293 hectares.

Les populations riveraines de la forêt aménagée, estimées à environ 42.410 habitants, sont constituées de trois ethnies principales (Mossi, Nouni et Peulh) réparties dans 25 villages. Chaque village compte un groupement de gestion forestière (GGF), soit un total de 25 groupements pour tout le CAF, avec 31,7 % de femmes membres.

Les travaux d'aménagement ont démarré en 1990 dans le chantier et l'exploitation des premières parcelles a débuté en 1991.

- *L'équipe d'évaluation*

Nous avons opté de mettre à contribution une équipe à géométrie variable en fonction des phases du processus d'identification des C&I, et composée comme suit :

- un fonctionnaire du service forestier, aménagiste forestier, ancien directeur du projet d'Aménagement des Forêts Naturelles du Burkina Faso ;
- un écologue forestier, chercheur au département production forestière de l'INERA ;
- une sociologue, chercheur au département production forestière de l'INERA, travaillant sur la problématique « Aspects genre et socio-économiques dans la gestion de la forêt et de la terre » ;
- un environnementaliste, coordonnateur de l'équipe d'experts ;
- deux gestionnaires forestiers (directeurs techniques des CAF de Cassou et de Sapouy-Biéha), ingénieurs des eaux et forêts ;

¹ Nous utilisons de manière générique le terme C&I pour désigner indifféremment les principes, critères, indicateurs et vérificateurs de GFD.

² Les tests de C&I du CIFOR qui ont abouti à l'ensemble générique des C&I du CIFOR sont partis d'un ensemble initial constitué de plus de 1000 C&I.

- un économiste, enseignant à l'université de Ouagadougou, ayant travaillé sur l'économie de l'approvisionnement en bois de feu de la ville de Ouagadougou.

La totalité de l'équipe a participé à l'évaluation préliminaire de l'ensemble initial de C&I. En outre, dans le souci d'avoir une masse critique suffisante pour des discussions fructueuses, l'atelier de restitution des résultats de l'évaluation préliminaire a été ouvert à d'autres participants, trois forestiers et un sociologue.

Pour la phase d'évaluation sur le terrain des C&I présélectionnés, une équipe plus légère de 4 membres (les 4 premiers de la liste précédente) a été retenue.

Tous les membres de l'équipe sont des nationaux connaissant bien le contexte local.

2.2. Résultats préliminaires

A l'issue des deux premières phases du processus d'identification des C&I, un ensemble de 147 C&I (Tableau 1) ont été retenus par l'équipe d'experts comme étant potentiellement les mieux adaptés pour évaluer la durabilité de la gestion forestière à l'échelle d'un CAF comme celui de Cassou. Le processus n'étant pas encore achevé, nous ne nous étendons pas davantage sur ces résultats. Nous indiquons simplement dans la figure 2, à titre d'illustration des options proposées dans le cadre de l'outil développé, les principes et critères écologiques, sociaux et de production retenus à cette étape du processus.

Tableau 1 : Répartition en nombre des C&I par niveau hiérarchique et par catégorie thématique.

Catégorie de C&I		Ensemble initial de C&I				Ensemble de C&I retenu par l'équipe d'experts			
		P	C	I	V	P	C	I	V
Cadres politique, légal et institutionnel		1	6	22	0	1	6	18+3*	0
Intégrité des écosystèmes forestiers		1	3	16	73	1	2	7	15
Bien-être social des populations		3	9	32	4	2	7	22+4*	3
Production durable de biens et services		1	6	27	27	1	6	27+3*	19
Total	(en nombre)	6	24	97	104	5	21	84	37
	(en % de l'ensemble initial)	100	100	100	100	83	88	87	36

P : principe ; C : critère ; I : indicateur ; V : vérificateur

* Nouveaux indicateurs ajoutés par l'équipe d'experts.

3. METTRE EN ŒUVRE LES C&I A L'ECHELLE DE L'UAF AU BURKINA FASO : UNE PISTE EXPLORATOIRE

Mettre au point des C&I n'est pas une finalité en soi. Dans le cas d'espèce, la dynamique amorcée vise à terme l'appropriation et l'utilisation effective des C&I par les gestionnaires forestiers burkinabè. Le choix clairement affiché est donc celui-ci : utiliser les C&I dans la gestion opérationnelle d'une forêt aménagée.

3.1. L'approche méthodologique

La démarche méthodologique suivie a comporté deux étapes, non chronologiques, suscitées par les questions suivantes :

3.1.1. Primo, comment le concept de C&I est appliqué à l'échelle de l'UAF sous d'autres cieux ?

Nous avons procédé ici à une revue de la bibliographie sur le sujet.

Un état des lieux de l'application en routine des C&I à l'échelle de l'UAF à travers les forêts du monde révèle que l'engagement d'un organisme forestier à appliquer les C&I s'inscrit quasiment toujours dans la perspective d'une certification forestière. En d'autres termes, la mise en œuvre des C&I dans une exploitation forestière donnée s'effectue via les systèmes de certification forestière.

Il existe quatre principaux systèmes de certification forestière actuellement opérationnel (Rametsteiner et Simula, 2003) : FSC – Forest Stewardship Council, SFI – Sustainable Forestry Initiative, CSA-Z809 – Norme canadienne d'aménagement forestier durable et PEFC – Pan-European Forest Certification auxquels il faut ajouter la norme internationale de système de management environnemental (SME) ISO 14001. En effet, de nombreux organismes forestiers à travers le monde ont recours à la certification suivant l'ISO 14001 et appliquent les C&I *via* leur SME (ISO, 1998). Une des caractéristiques distinctives fondamentales de l'ISO 14001 est qu'il est une norme de système de management. Il ne fixe pas d'exigences en terme de performance environnementale mais requiert de l'organisme qu'il le fasse lui-même. Par contre il intègre le principe d'amélioration continue.

Le FSC, le SFI et le PEFC quant à eux sont des systèmes fondés sur des normes de performance. Le CSA-Z809 est à la fois une norme de performance et une norme de système. Il pose comme préalable la conformité à l'ISO 14001 et inclut en outre des exigences en matière de participation du public.

Notre préoccupation étant de trouver un outil de mise en œuvre des C&I dans une optique de gestion opérationnelle d'une forêt aménagée donnée, les systèmes de certification fondés sur le concept de système de management (gestion) nous ont semblé *a priori* mériter plus d'intérêt et d'investigations approfondies. En outre dans le contexte des forêts sèches du Burkina Faso où les produits tirés de la forêt sont à faible valeur marchande, la certification forestière ne peut être un objectif pour les organismes forestiers dans l'application des C&I.

Sur la base de ces considérations, nous avons opté de focaliser nos investigations sur l'ISO 14001 comme outil potentiel de mise en œuvre des C&I.

3.1.2. *Secundo, peut-on faire de même dans le contexte du Burkina Faso ?*

L'option qui sous-tend cette démarche est celle du transfert de technologie après adaptation aux spécificités du contexte burkinabè. Un préalable ici a été d'identifier les caractéristiques majeures de ce contexte. Pour ce faire, nous nous sommes fondés sur :

- la documentation disponible ;
- des entretiens avec des personnes ressources sur les sujets du suivi-évaluation environnemental et de l'aménagement forestier au Burkina Faso ;
- des entretiens avec des gestionnaires forestiers et autres parties prenantes à la gestion forestière au niveau d'un CAF ;
- l'inspection d'un chantier d'aménagement forestier.

L'analyse du contexte de mise en œuvre des C&I a permis de dégager quelques caractéristiques majeures dont la prise en compte par l'outil de mise en œuvre des C&I témoignerait de son adaptation au contexte local. Elles sont exprimées ci-dessous, avec leurs justifications, sous forme d'attributs impératifs ou souhaitables pour l'outil :

- *La possibilité d'ajuster les objectifs de GFD aux capacités financières, humaines et technologiques de l'organisme forestier et de l'administration forestière.*

La modestie des moyens (financiers, humains et technologiques) des CAF et de l'administration forestière est généralement évoquée comme un des facteurs explicatifs majeurs de la non exécution du suivi / contrôle de l'aménagement forestier. Aussi est-il impératif qu'une attention de première importance soit accordée à cette donnée dans la mise au point de l'outil de mise en œuvre des C&I.

- *La mise en œuvre de techniques managériales efficaces et éprouvées aussi bien pour les aspects économiques (actuellement les mieux traités par les procédures de gestion existantes) que pour les aspects écologiques et sociaux (insuffisamment pris en compte voire ignorés par les dispositifs actuels) des activités de l'organisme forestier.*

Au cours de la phase d'évaluation de terrain des C&I du CIFOR sur le CAF de Cassou, nous avons pu constater que les procédures de suivi et de contrôle de l'activité économique du CAF étaient relativement bien observées et bien maîtrisées par les acteurs impliqués. La situation concernant les aspects écologiques – et encore moins les aspects sociaux – du CAF était par contre aux antipodes de la précédente. Les raisons de cet état de choses sont multiples. Une des causes est à rechercher dans les carences des procédures (quand elles existent) relatives au suivi, au contrôle et à l'évaluation de ces aspects.

- *L'intégration/complémentarité possible avec les procédures existantes d'évaluation environnementale des projets d'aménagement forestier.*

Le concept de C&I participe de la démarche d'évaluation environnementale, dans son acception la plus large, appliquée au secteur forestier. C'est donc naturellement que nous avons commencé par chercher à savoir s'il existait au niveau du Burkina des dispositions légales et réglementaires relatives à l'évaluation environnementale des projets d'aménagement forestier.

Depuis 1997, le Burkina Faso a adopté une loi – loi n° 005/97/ADP portant code de l'environnement au Burkina Faso (Conseil des Ministres, 1997) – qui institue l'Étude d'Impact sur l'Environnement (EIE) ou la Notice d'Impact sur l'Environnement (NIE) pour les activités

susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement. Le décret d'application de l'EIE/NIE – décret n° 2001-342/PRES/PM/MEE (Conseil des Ministres, 2001) – pris en 2001 classe les projets d'aménagement forestier dans la catégorie B, *i.e.* celle des activités soumises à une NIE. En outre selon l'article 30 de ce décret, le suivi environnemental est obligatoire et doit se faire systématiquement pour tous les projets soumis à une EIE ou une NIE, donc pour les projets d'aménagement forestier.

Il est à remarquer que la quasi-totalité des aménagements forestiers réalisés au Burkina Faso sont antérieurs à la parution du décret d'application de l'EIE. Cela ne nous a pas empêché d'examiner de près le décret d'application et d'essayer d'avoir un retour d'expériences sur la pratique de l'EIE. Les deux éléments suivants méritent d'être relevés suite à cet exercice :

- L'inexistence de procédures spécifiques au suivi environnemental dans le décret d'application. L'article 31 stipule simplement : « Le ministère chargé de l'environnement en collaboration avec les ministères concernés est chargé du suivi environnemental. Il peut avoir recours au personnel d'autres départements ministériels en cas de besoin. » Une telle formulation est pour le moins ambiguë quant aux responsabilités exactes de l'autorité administrative et du promoteur du projet dans les activités de suivi environnemental *sensu stricto* et celles de vérification et de contrôle de l'effectivité du suivi.

- Une tendance de la part des promoteurs à considérer l'EIE/NIE comme une procédure *pro forma*, une simple formalité administrative pour obtenir une autorisation, avec comme corollaire la non application du plan de gestion environnemental et social et, partant, du suivi environnemental.

Or le suivi environnemental est la clé de voûte d'une EIE/NIE efficace, à même de garantir l'application concrète d'un management environnemental visant à obtenir de réels bénéfices environnementaux.

Pour parer aux effets de ces insuffisances dans le cas des projets d'aménagement forestier et surtout pour contribuer de manière plus efficace au développement durable du secteur forestier au Burkina, il est souhaitable d'inscrire la mise en œuvre des C&I dans la perspective d'une complémentarité et/ou d'une intégration avec les exigences légales et réglementaires relatives à l'évaluation environnementale des projets d'aménagement forestier.

- *La gestion adaptative du processus d'adaptation des C&I aux réalités écologiques, économiques et sociales des organismes forestiers utilisateurs.*

L'approche top down adoptée pour l'identification des C&I localement adaptés comporte des limites manifestes. Aussi estimons-nous qu'un outil doté de procédures de gestion adaptative des C&I au cours de leur mise en œuvre est un atout pour compenser les effets de ces limites et permettre leur affinement continu pour mieux coller aux réalités écologiques et socio-économiques du CAF.

3.2. Le SGFD/BF : une ébauche de système de management spécifique pour la mise en œuvre des C&I

Les adaptations opérées sur le SME selon l'ISO 14001 pour tenir compte des attributs souhaitables ou indispensables spécifiés ci-dessus ont eu pour résultat l'ébauche d'un modèle de système de gestion durable des forêts aménagées du Burkina Faso, désigné sous le sigle SGFD/BF. Le SGFD/BF se veut un modèle de système de management intégré au

service aussi bien de l'évaluation environnementale des projets d'aménagement forestier que de la gestion durable des CAF au Burkina Faso.

3.2.1. Définition

Le SGFD/BF est une structure organisationnelle apte à identifier et à maîtriser les impacts des activités d'un organisme forestier³ sur l'écosystème forestier et sur les systèmes socioculturels et économiques auxquels il appartient. La finalité recherchée est une compatibilité des objectifs, activités et résultats de l'organisme avec la préservation de l'écosystème forestier, l'amélioration du bien-être social⁴ et le maintien de l'équité intra et intergénérationnelle, conformément aux principes de la gestion forestière durable et du développement durable.

3.2.2. Structure et principe de fonctionnement

Le SGFD/BF se compose (figure 1) :

- d'une infrastructure, qui repose d'une part sur une structure documentaire de type système qualité et d'autre part sur une structure opérationnelle constituée de moyens humains, techniques et financiers ;
- d'intrants divers, pris en compte dans le système *via* des procédures rigoureusement établies.

L'ensemble est agencé et formalisé dans un système de gestion permettant d'en assurer l'amélioration continue selon le principe de la « roue de Deming » (« Planification – Mise en œuvre – Contrôle et correction – Revue et amélioration », le PDCA des qualityiciens).

L'architecture générale du SGFD/BF est par conséquent étroitement apparentée à celle de l'ISO 14001.

La porte d'entrée dans le système est l'engagement volontaire et fort de l'organisme forestier au plus haut niveau de sa hiérarchie. C'est la première condition de réussite de la mise en œuvre du SGFD/BF. Une fois ce cap franchi, s'enchaînent les cycles de PDCA comme schématisé dans la figure 1.

³ Nous entendons par organisme forestier toute entité (ou partie d'entité), de quelque forme juridique que ce soit, qui a sa propre structure fonctionnelle et administrative et qui exploite des ressources forestières. Un exemple type d'organisme forestier au Burkina Faso selon cette acception est le chantier d'aménagement forestier (CAF), concept utilisé pour désigner l'entité technico-administrative en charge de l'administration d'un ou de plusieurs massifs forestiers gérés par une UGGF selon les prescriptions d'un plan d'aménagement forestier. Sur le plan physique, le CAF correspond au territoire forestier où est pratiqué l'aménagement (MECV, 2002).

⁴ La notion de « bien-être social » englobe les aspects économiques, sociaux et culturels de la vie des personnes ayant un intérêt dans la forêt.

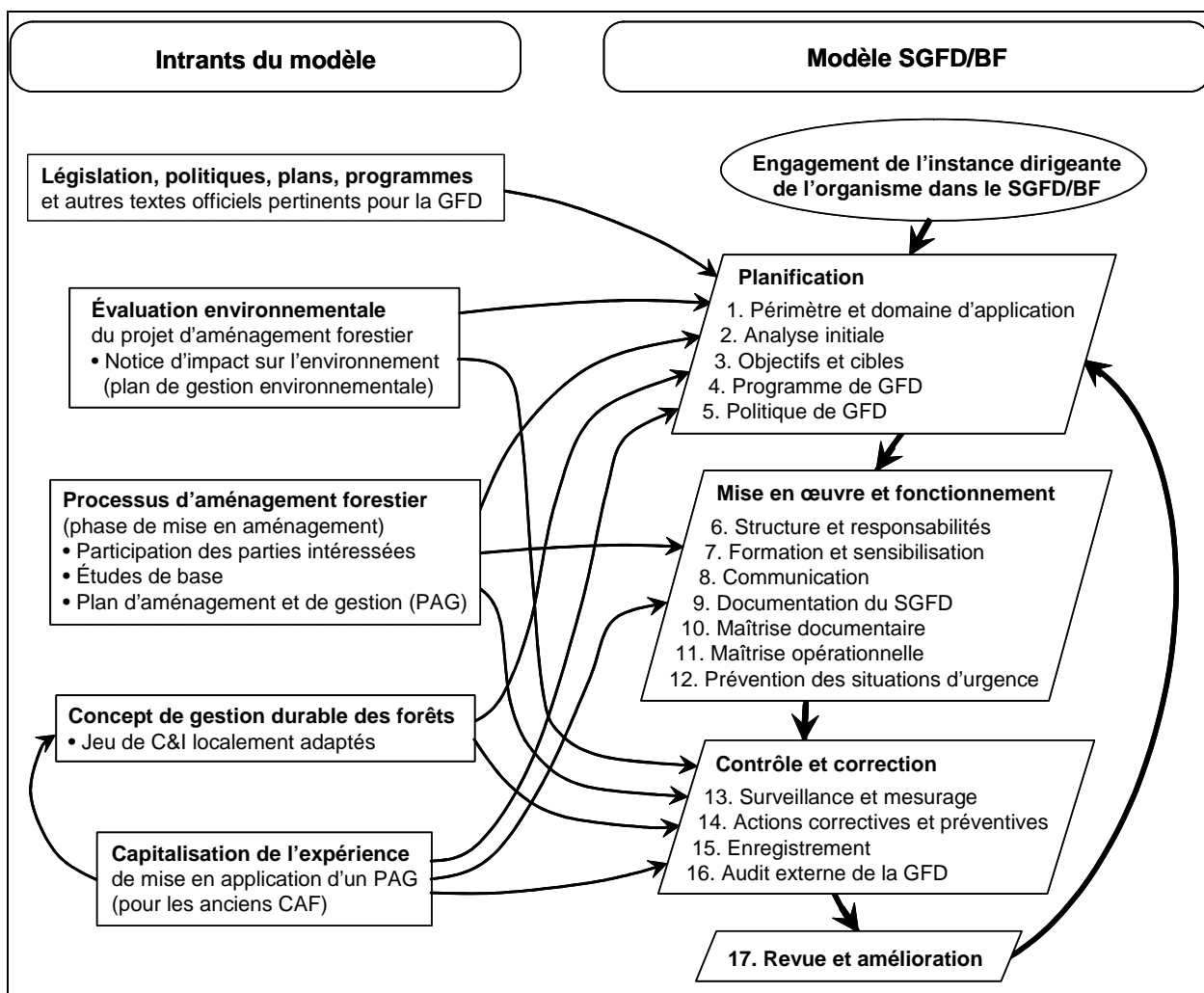


Figure 1 : Le SGFD/BF, un modèle de système de gestion durable des forêts aménagées du Burkina Faso.

3.2.3. Quelques caractéristiques essentielles

- *L'ISO 14001 comme base systématique*

L'ISO 14001 est la base du SGFD/BF. Le fait qu'elle intègre la notion d'amélioration continue est essentiel pour le SGFD/BF. En effet la GFD étant un processus continu, des procédures de gestion adaptative doivent être adoptées pour garantir que les nouvelles connaissances acquises de l'expérience, les résultats du suivi des indicateurs, les résultats des recherches et des études scientifiques ainsi que l'évolution des valeurs environnementales, sociales et économiques sont périodiquement analysés et que des ajustements nécessaires sont apportés pour maintenir le cap sur la GFD. Les procédures d'actions correctives / actions préventives et la revue du système sont les cadres prévus à cet effet.

- *Exigences*

L'habilitation du SGFD/BF à atteindre les objectifs de la GFD est assurée par trois exigences principales qui constituent les **exigences de GFD** du SGFD/BF. Ce sont :

- l'exigence d'engagement volontaire et soutenu dans le SGFD/BF qui veut que l'organisme forestier à son plus haut niveau hiérarchique manifeste son engagement envers la GFD et son outil privilégié de mise en œuvre, le SGFD/BF ;

- l'exigence de durabilité de l'aménagement forestier qui requiert de l'organisme forestier qu'il identifie des objectifs et des cibles lui permettant de satisfaire en totalité ou en partie aux C&I de la GFD tels qu'issus d'un processus d'adaptation locale validé par les parties intéressées ;

- l'exigence de système de la GFD, qui stipule que l'organisme forestier doit établir et maintenir un système de management tel que prescrit par le SGFD/BF. L'exigence de système est fondée sur la nécessité que la GFD soit soutenue par des techniques managériales éprouvées et appropriées à son caractère de processus continu, susceptible d'évolutions en fonction des modifications internes et de l'environnement biophysique et socioéconomique de l'organisme forestier et dont il faudra pouvoir tenir compte.

- Les C&I de GFD du CIFOR adaptés localement comme base de l'exigence de durabilité de l'aménagement forestier

- De l'interprétation de la GFD

Prabhu *et al.* (1996) donnent la définition suivante de la GFD qui est un commun dénominateur de toutes les définitions qu'ils ont eu à examiner : « Ensemble d'objectifs, d'activités et de résultats compatibles avec la préservation ou l'amélioration de l'intégrité écologique de la forêt et contribuant au bien-être social actuel et futur. »

Tout système d'évaluation de la durabilité de la gestion forestière devra en conséquence évaluer les deux propositions suivantes :

- « L'intégrité de l'écosystème est maintenue ou améliorée » ;
- « Le bien-être social est maintenu ou amélioré ».

Outre la définition ci-dessus, un examen fouillé des concepts d'intégrité de l'écosystème et de bien-être des populations (*cf.* Prabhu *et al.*, 1996) fournit les fondements conceptuels de l'interprétation de la gestion durable des forêts du CIFOR. Cette interprétation a servi de fil d'Ariane aux travaux de recherche coordonnés par le CIFOR et visant à évaluer par des tests de terrain sur divers sites (en Allemagne, Autriche, Brésil, Cameroun, Côte d'Ivoire et Indonésie) plusieurs séries de C&I élaborées notamment par le Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI), le programme Woodmark de la British Soil Association (Grande Bretagne), le programme Smart Wood de la Rainforest Alliance (Etats-Unis d'Amérique), l'initiative Tropenwald (Allemagne) ainsi que le Groupe de travail des experts hollandais sur la gestion durable des forêts dans le cadre de programmes de certification forestière.

L'ensemble générique de C&I du CIFOR (CIFOR, 2000), issu de ces travaux de recherche, nous a servi d'ensemble de départ pour l'identification de C&I adaptés localement au Burkina Faso (*cf.* Point 2).

- De l'exigence d'exhaustivité des C&I de GFD

Les C&I de GFD ont vocation à l'exhaustivité et portent autant sur des aspects environnementaux, sociaux qu'économiques. En d'autres termes, tous les C&I doivent être considérés globalement et aucun critère, pris individuellement, ne permet de conclure à la durabilité (Hendricks, 2003). Cependant Tang (2001) suggère qu'un pays peut choisir de sélectionner ou d'accorder la priorité à certains C&I pour évaluer la gestion durable des forêts

en invoquant le fait que tous les C&I n'ont pas la même importance dans tous les pays en raison des conditions des forêts et des priorités économiques et sociales différentes. Bien que cette position soit discutable, on est bien obligé de reconnaître qu'une intransigeance sur l'exigence d'exhaustivité des C&I peut constituer un facteur d'inertie sinon de blocage dans leur adoption dans un contexte de faiblesse des capacités.

Aussi, pour notre part, estimons-nous qu'une attitude de pragmatisme s'impose face à ce dilemme et optons-nous pour une approche d'intégration progressive des C&I de GFD (à partir d'un jeu exhaustif prédéfini) en fonction d'une part des capacités de l'organisme forestier et d'autre part de priorités décidées d'un commun accord entre les parties intéressées.

Pour garantir la prise en compte exhaustive de tous les C&I à terme, la politique de GFD de l'organisme forestier doit comporter explicitement un engagement à l'amélioration continue (quantitativement et qualitativement) des C&I localement adaptés (gestion adaptative du processus d'adaptation et d'application des C&I).

- De la très faible pertinence des C&I de cadres politique, légal et institutionnel pour le SGFD/BF

L'ensemble générique des C&I du CIFOR comporte des C&I dits politiques qui traitent des cadres politique, légal et institutionnel généraux pouvant favoriser la conservation et la gestion durable des forêts. L'équipe d'experts ayant évalué les C&I du CIFOR sur le terrain au Burkina Faso en a retenu un certain nombre de cette catégorie. En dernière analyse la question de la pertinence de ces C&I pour une application dans le cadre du SGFD/BF se pose. En effet les objectifs et les cibles associés aux critères de GFD à définir pendant la planification de la GFD doivent être entièrement maîtrisables par l'organisme. Dans ces conditions, des critères sur lesquels l'organisme n'aurait aucune compétence ou que peu d'influence comme c'est le cas, par essence, de la quasi-totalité des C&I politiques de l'ensemble générique, se révèlent de peu d'intérêt. Par conséquent, nous proposons de ne retenir que les seuls C&I écologiques, sociaux et de production (Figure 2) comme base de l'exigence de durabilité de l'aménagement forestier.

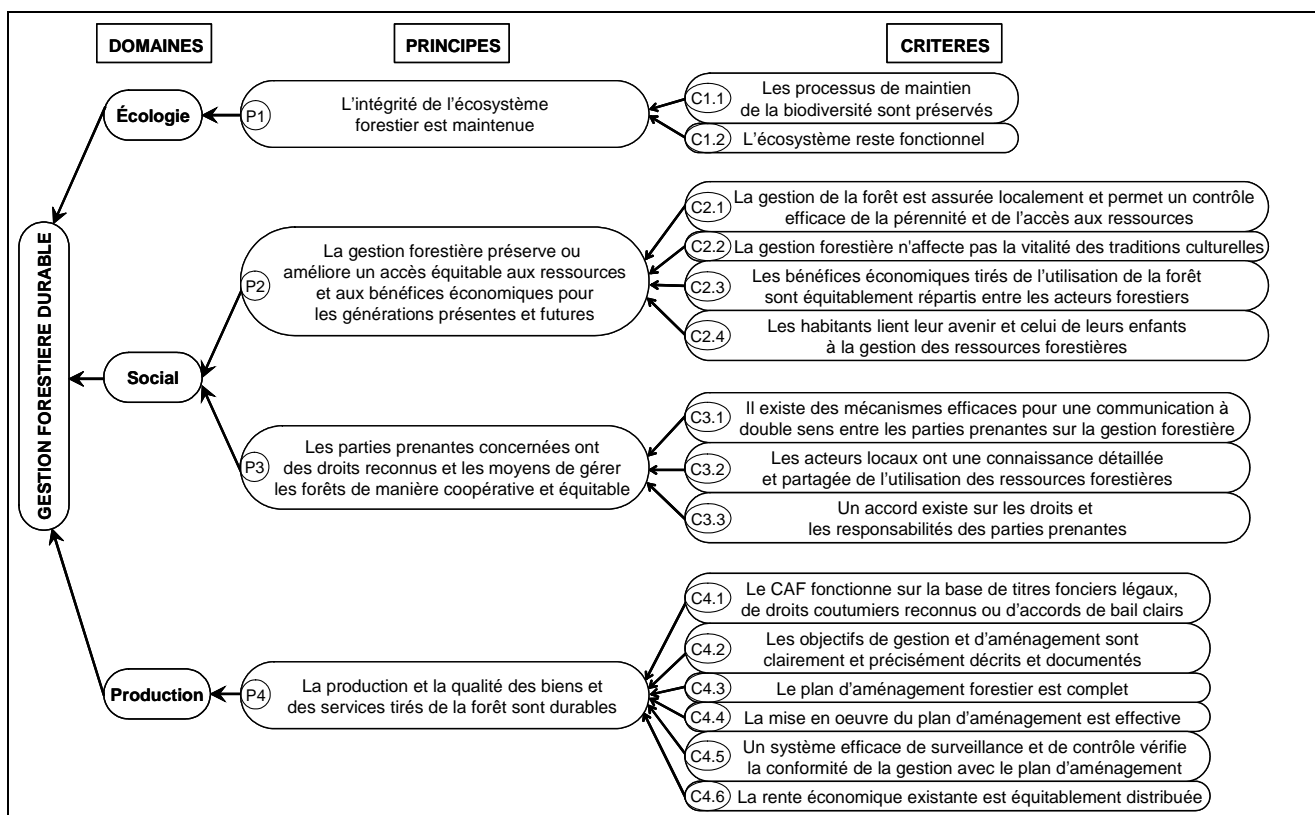


Figure 2 : Principes et critères de GFD issus du processus en cours d'identification de C&I localement adaptés au Burkina Faso et proposés comme base de l'exigence de durabilité de l'aménagement forestier du SGFD/BF.

- *L'audit externe*

Le SGFD/BF n'est pas une norme de certification forestière. En conséquence l'audit externe qu'il prescrit dans l'étape « Contrôle et correction » ne saurait être un audit de certification. Il sert la fonction de supervision et de contrôle attribuée à l'administration publique pour vérifier que les dispositions réglementaires applicables à l'organisme forestier ont été respectées. On peut distinguer principalement deux types de fonction d'audit liés à l'aménagement forestier au Burkina Faso :

- les audits en vertu de la procédure d'évaluation environnementale à laquelle sont soumis les projets d'aménagement forestier et dont l'objectif est de vérifier que les mesures de suppression, d'atténuation ou de compensation des impacts négatifs du projet sur l'environnement sont bien mises en œuvre par le maître d'ouvrage dans le cadre du suivi environnemental ;
- les audits en vertu du régime de concession des forêts aménagées qui visent à la vérification du respect par le concessionnaire des spécifications et normes prescrites dans le plan d'aménagement et de gestion de la forêt.

Deux instances d'audit différentes ont en charge ces deux types d'audit : la direction des évaluations environnementales pour le premier et la direction des aménagements forestiers pour le second, toutes deux relevant du ministère de l'environnement et du cadre de vie. La réalité est qu'aucune des deux fonctions d'audit n'est vraiment opérationnelle. La principale raison avancée volontiers est l'insuffisance des ressources financières et humaines de

l'administration publique mais les carences des systèmes d'audit, quand ces derniers existent, sont aussi à incriminer.

L'exigence d'audit externe inscrite dans le SGDF/BF veut offrir l'opportunité d'une intégration des deux types de fonction d'audit dans la mesure où dans la planification de la GFD, les procédures du SGDF/BF prévoient la prise en compte du plan de gestion environnemental (PGE) (cf. Figure 1). Cette disposition du SGDF/BF sera avantageusement complétée par la conception d'un système d'audit intégré et exhaustif pour vérifier la durabilité économique, sociale et environnementale de l'aménagement forestier (cf. Point 3.2.4 ci-dessous).

3.2.4. Liens entre le SGDF/BF et les procédures existantes d'évaluation environnementale des projets d'aménagement forestier

- *Les mécanismes d'intégration possibles*

Le suivi environnemental place la démarche de l'évaluation environnementale dans une logique d'amélioration continue dans la mesure où il permet d'y introduire de manière systématique une boucle de rétroaction. En cela il partage avec le SGDF/BF un principe commun et constitue de ce fait une passerelle naturelle entre les procédures d'évaluation environnementale applicables aux projets d'aménagement forestier et le SGDF/BF. En outre dans un souci de rationalisation de la collecte des données, il paraît logique d'intégrer les activités prévues dans le cadre du suivi environnemental et celles que nécessitent le contrôle et la correction de la GFD dans le cadre de la mise en œuvre du SGDF/BF, toutes activités qui participent de la même nature et dont les cibles se recouvrent partiellement.

Cette intégration du suivi environnemental dans l'étape de contrôle et de correction du SGDF/BF va avoir des implications en amont du système, notamment dans l'étape de planification de la GFD. A ce niveau, les mesures de suppression, d'atténuation ou de compensation des impacts négatifs du projet consignées dans le PGE devront être prises en compte dans les objectifs et cibles de la GFD en tant que partie de l'engagement de l'organisme à se conformer aux dispositions légales, réglementaires et autres.

Dans un souci de cohérence et d'harmonisation méthodologique, on peut encore remonter plus haut dans le processus de l'aménagement forestier, pendant la phase projet. Mais cela suppose que les acteurs impliqués à ce niveau du processus (maître d'ouvrage, administration) soient sensibilisés à la GFD et au SGDF/BF. En effet il s'agit pour le maître d'ouvrage, dès l'initiation de la procédure administrative d'évaluation environnementale du projet, d'introduire le concept de C&I dans le projet de termes de références de la NIE en se fondant sur les critères de GFD pour hiérarchiser les thèmes environnementaux du projet et circonscrire les études d'environnement à réaliser. Le cadre des C&I pourra être conservé tout au long de la démarche et notamment comme format de restitution dans la NIE des résultats des études d'environnement effectuées.

La figure 3 synthétise les mécanismes d'intégration envisagés des procédures d'évaluation environnementale des projets d'aménagement forestier et du SGDF/BF.

- *Des arrangements institutionnels nécessaires*

La réussite d'une intégration des procédures d'évaluation environnementale et de mise en œuvre des C&I via un système comme le SGDF/BF est incontestablement tributaire d'arrangements institutionnels. Le point essentiel, et aussi sensible, à traiter dans ce cadre

est la mise au point d'un système d'audit intégré qui réponde à certaines exigences de fiabilité (OIBT, 2000) :

- *Exhaustivité de la couverture des critères d'audit.* Le système d'audit devra être conçu pour vérifier la durabilité économique, sociale et écologique de l'aménagement forestier mais être suffisamment *flexible* pour pouvoir être circonscrit, lors de sa mise en œuvre, à la vérification du respect des seules obligations légales et réglementaires de l'organismes forestier (mise en œuvre et suivi du PGE, application du plan d'aménagement forestier) en fonction des éventuelles contraintes budgétaires.
- *Objectivité de l'évaluation.* Elle nécessite l'indépendance de l'auditeur envers l'audité à la fois sur le plan institutionnel et économique.
- *Résultats reproductibles et cohérents.* Différents auditeurs devront obtenir les mêmes résultats dans le même CAF audité. Ce qui nécessite des instructions de niveau adapté quant aux points de contrôle et aux moyens de vérification et d'évaluation, qui peuvent être apportées sous forme de lignes directrices sur les audits. Le processus d'audit doit aussi suivre les mêmes étapes. Et enfin, cela nécessite aussi un degré de compétence chez les auditeurs qui peut être garanti par des exigences de qualification.
- *Économique.* Le fait d'intégrer deux fonctions d'audit initialement séparées en une seule participe de ce souci. Un choix optimal des amplitudes d'échantillonnage pour les inspections de terrain pourra contribuer de façon significative à cette dimension du système d'audit. Des ajustements ingénieux dans le processus d'audit, la composition de l'équipe d'audit et l'organisation du travail en vue d'optimiser le rapport coût/efficacité de l'audit sont également des éléments déterminants dont il faudra tenir compte.

Le fait que les deux directions impliquées dans les deux fonctions d'audit à fusionner dans le système d'audit intégré relèvent du même ministère, le ministère de l'environnement et du cadre de vie, est certainement un atout. Mais il faudra aussi une bonne dose de volonté et de ténacité de la part des premiers responsables de ces services pour initier et faire aboutir un tel projet s'il devait voir le jour.

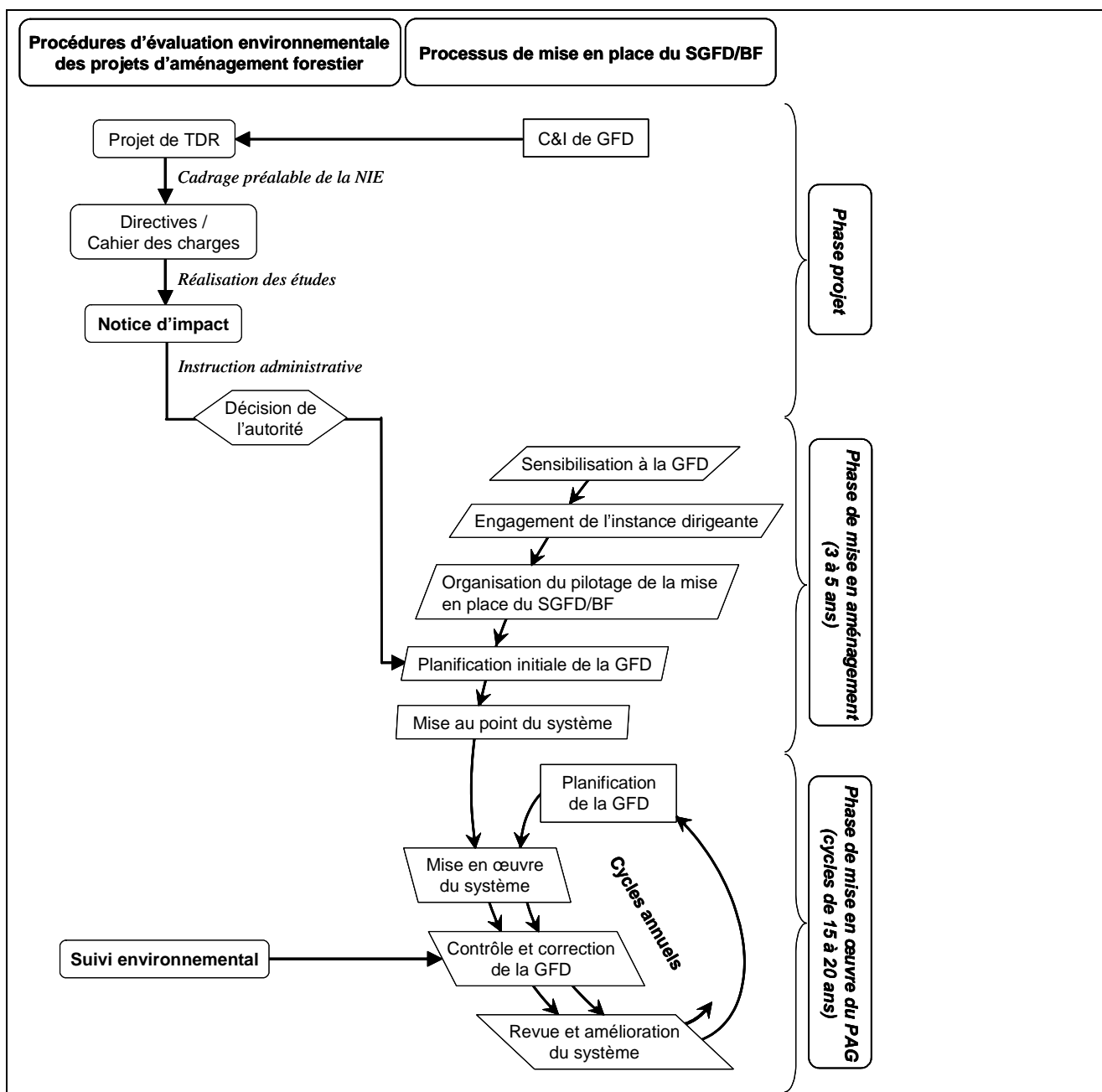


Figure 3 : Mécanismes d'intégration possibles du SGFD/BF et des procédures d'évaluation environnementale des projets d'aménagement forestier.

4. RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES

L'intérêt exprimé par les acteurs forestiers rencontrés de disposer d'un outil de gestion et d'évaluation efficace et opérationnel des CAF est une invite à aller de l'avant sur le chemin de la mise en œuvre des C&I. Aussi l'initiative du CIFOR Burkina mérite-t-elle d'être poursuivie mais dans un cadre partenarial plus renforcé.

L'appropriation et l'utilisation effective du SGFD/BF par les gestionnaires forestiers burkinabè passent nécessairement par une phase transitoire de test grandeur nature et de promotion au cours de laquelle la contribution des parties intéressées sera recherchée pour établir un

consensus autour du SGFD/BF, le valider et le faire évoluer vers un outil de référence de la GFD au Burkina Faso. Un projet pilote d'application est suggéré à cet effet. Les hypothèses qui ont sous-tendu l'élaboration du SGFD/BF seront ainsi vérifiées et, le cas échéant, ajustées à la lumière des leçons tirées et le jeu de C&I localement adaptés sera de même amélioré par retour d'expériences (Figure 4).

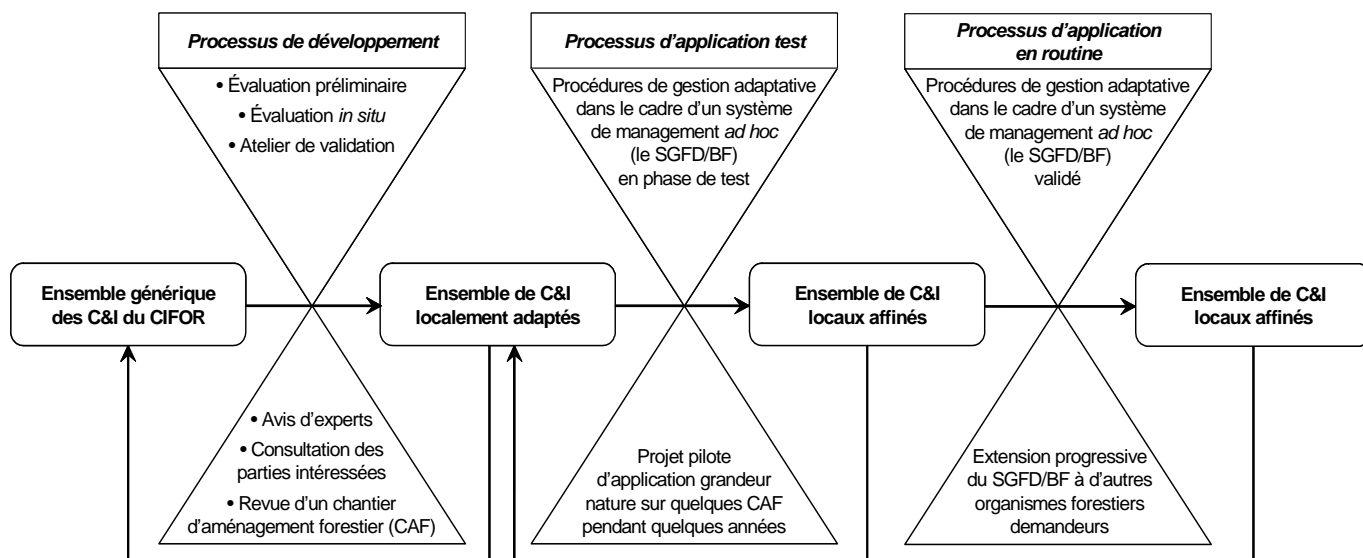


Figure 4 : Perspectives du processus d'adaptation et d'application des C&I de gestion durable des forêts à l'échelle de l'UAF initié au Burkina Faso.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CIFOR, 2000. *Ensemble générique des critères et indicateurs du CIFOR*. Manuels de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts, N°2. Cirad/Cifor, Montpellier, 59 p.

CIFOR, 2002. *Africa's tropical dry forests – Time to re-engage. An agenda for priority research*. CIFOR, Bogor, 114 p.

Conseil des Ministres, 1997. *Loi n° 005/97/ADP portant Code de l'environnement au Burkina Faso*. MEE, Ouagadougou, Burkina Faso.

Conseil des Ministres, 2001. *Décret n° 2001-342/PRES/PM/MEE portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement*. Ouagadougou, Burkina Faso.

FAO, 2001. *Global Forest Resources Assessment 2000: Main report*. FAO Forestry Paper No. 140. FAO, Rome.

Hendricks R., 2003. *Promouvoir l'élaboration et l'application de critères et indicateurs de l'aménagement forestier durable. Contribution aux travaux du FNUF et aux initiatives internationales concernant les critères et indicateurs liés au développement durable*.

Rapport, Conférence internationale sur la contribution des critères et indicateurs pour la gestion forestière durable : perspectives futures (CICI – 2003), Volume 2. Guatemala City, Guatemala, 3-7 février 2003, FAO.

ISO, 1998. *Information pour assister les organismes forestiers dans l'utilisation des normes ISO 14001 et ISO 14004 relatives aux systèmes de management environnemental*. Rapport techniques ISO/TR 14061, Première édition 1998-12-15, 70 p.

OIBT, 2000. *Étude compare des systèmes d'audit de l'aménagement forestier durable*. Rapport final préparé par E.O. Nsenkyiere et M. Simula en application de la Décision 9 (XXVI) du CIBT Questions relatives à l'accès au marché, 105 p.

Prabhu R., Colfer C.J.P., Dudley R.G., 2000. *Directives pour le développement, le test et la sélection de critères et indicateurs pour une gestion durable des forêts*. Manuels de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts, N°1. Cirad/Cifor, Montpellier, 158 p.

Prabhu R., Colfer C.J.P., Venkateswarlu P., Tan L.C., Soekmadi R., Wollenberg E., 1996. *Testing criteria and indicators for the sustainable management of forests: Phase 1. Final report*. CIFOR Special Publication, Bogor, 217 p.

Rametsteiner E., Simula M., 2003. *Forest certification – an instrument to promote sustainable forest management?* Journal of Environmental Management 67: 87-98.

Tang C.H., 2001. *The use of criteria and indicators for monitoring, assessing and reporting on progress towards sustainable forest management in Malaysia*. International expert meeting on monitoring, assessment and reporting on the progress towards sustainable forest management. Yokohama, Japan, 5-8 November 2001.