



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture



# La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

## Passer de la participation au partage des pouvoirs

Éditeurs

Gérard Buttoud (Université de la Tuscia)

Jean-Claude Nguinguiri (FAO-SFC)





# La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

Passer de la participation au partage des pouvoirs

Éditeurs                    Gérard Buttoud (Université de la Tuscia)  
                                  Jean-Claude Nguinguiri (FAO-SFC)

Co-éditeurs                Sigrid Aubert (CIRAD)  
                                  Jean Bakouma (WWF)  
                                  Alain Karsenty (CIRAD)  
                                  Irina Kouplevatskaya Buttoud (FAO-FOE)  
                                  Guillaume Lescuyer (CIFOR-CIRAD)

© 2016 FAO et CIFOR

ISBN 978-602-387-029-5

Buttoud G. et J.C. Nguingiri (éds). 2016. La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs. FAO-CIFOR : Libreville-Bogor.

FAO  
Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale  
BP. 2643 Libreville, Gabon  
Email. FAO-GA@fao.org

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16115  
Indonésie  
www.cifor.org

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être achetés par courriel adressé à [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

Photos de couverture (droite à gauche): Vue sur la rivière Congo entre Kinshasa et Lukolela, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR); Comité de gestion d'une forêt villageoise, région de Pointe-Noire, République du Congo (Irina Kouplevatskaya); Réunion du Comité de gestion de l'aire de chasse communautaire de Liouesso, République du Congo (Alain Noel Ampolo); La route vers Kisangani, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR)

# Table des matières

<b>Préface</b>	<b>v</b>
<b>Les auteurs</b>	<b>vii</b>
<b>Partie 1 Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1 L'association des acteurs à la politique et la gestion des forêts:     Un constat nuancé</b>	<b>3</b>
Gérard Buttoud et Jean-Claude Nguinguiri	
<b>Partie 2 Des progrès sensibles</b>	<b>17</b>
<b>2 Gouvernance des forêts par les collectivités territoriales en Afrique centrale:     Étendue et effectivité</b>	<b>19</b>
Raphael Tsanga, Guillaume Lescuyer, Richard Eba'a Atyi et Samuel Assembe-Mvondo	
<b>3 Le partenariat public-privé (PPP) dans les aires protégées du bassin du Congo:     L'exemple du parc national d'Odzala-Kokoua en République du Congo</b>	<b>35</b>
Norbert Gami	
<b>Partie 3 Les communautés ont-elles pris le pouvoir ?</b>	<b>45</b>
<b>4 La participation dans les forêts communautaires du Sud-Cameroun</b>	<b>47</b>
Théophile Bouki	
<b>5 La gestion participative des forêts au service de l'amélioration des     conditions de vie des populations locales: Vers la création d'un espace de     développement commun ?</b>	<b>63</b>
Laurence Boutinot, Philippe Karpe, Olivier Iyebi Mandjek, Vandi Fache et Guy Patrice Dkamela	
<b>Partie 4 Le droit est-il appliqué ?</b>	<b>79</b>
<b>6 L'environnement juridique est-il propice à la gestion inclusive ?     Le contexte légal de la foresterie communautaire en Afrique centrale</b>	<b>81</b>
Cécile Ott Duclaux-Monteil	
<b>7 <i>Vu d'ailleurs</i> – Les limites juridiques et institutionnelles de 25 ans de gestion     communautaire des ressources forestières (GCRF) à Madagascar</b>	<b>93</b>
Zo Hasina Rabemananjara, Andriamanankasinarihaja Stefana Raharijaona, Sigrid Aubert, Bruno Salomon Ramamonjisoa et Fanja Nirina Rakotoarisetra	

<b>Partie 5 La participation confisquée par l'administration forestière ?</b>	<b>109</b>
8 <b>L'élaboration des textes d'application de la loi forestière en RDC: Itinéraire d'un processus inclusif à l'arraché</b>	<b>111</b>
Jean-Claude Nguinguiri et François Kapa Batunyi	111
9 <b>La formulation de la politique forestière de la République du Congo: Un processus dans l'entre-deux des logiques inclusive et exclusive</b>	<b>123</b>
Henri Boukoulou et Jean-Claude Nguinguiri	123
10 <b>La réforme de la loi forestière camerounaise: Un processus de concertation en forme de double spirale</b>	<b>133</b>
Bakker Nongni et Guillaume Lescuyer	133
<b>Partie 6 Faire de la plateforme multi-acteurs un mode de gouvernement</b>	<b>145</b>
11 <b>Des cadres de dialogue pour la reconnaissance des droits des communautés locales: Une option pour le nouvel accord sur le climat ?</b>	<b>147</b>
Cléto Ndikumagenge et Imelda Ndiokubwayo	147
12 <b>La plateforme multi-acteurs comme outil de gouvernance des forêts</b>	<b>157</b>
Gérard Buttoud et François Kapa Batunyi	157
<b>Partie 7 Pour une utilisation plus responsable de l'espace et des ressources</b>	<b>171</b>
13 <b>Le développement forestier inclusif passe par l'utilisation responsable des terres</b>	<b>173</b>
Jean Bakouma	173
14 <b>Pour une inscription du paradigme participatif dans l'économie sociale et la transformation structurelle: Le cas des forêts modèles</b>	<b>189</b>
Mariteuw Chimère Diaw, Joachim Nguiebouri, Julie Gago Tchoko, Marie-Françoise Ngo Baneg, Bruhnel Vambi, Emmanuel Nlend et Marie-Claire Keugni	
15 <b>Vers des concessions 2.0 – Articuler gestion inclusive et exclusive dans les forêts de production en Afrique centrale</b>	<b>205</b>
Alain Karsenty et Cédric Vermeulen	
<b>Partie 8 Conclusion</b>	<b>224</b>
16 <b>L'avenir des modes de gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale</b>	<b>225</b>
Gérard Buttoud et Jean-Claude Nguinguiri	

# Préface

L'association des acteurs à la gestion forestière est une préoccupation récurrente en foresterie. Les instruments juridiques adoptés au cours des années 1990 ont fait de la participation un passage obligé vers une gestion durable et une bonne gouvernance des forêts. Le principe de la participation du public remet en cause les modes de gestion centralisés et incite à une approche inclusive des ressources forestières. Ce principe, qui implique une prise de décision concertée entre les institutions gouvernementales et les usagers, se traduit en actions de différentes formes.

En Afrique centrale, une certaine participation s'observe au niveau des unités de gestion forestière sur le terrain et à l'échelle nationale ou sous-régionale, mais en dépit des efforts consentis, les expériences réussies se comptent encore sur les doigts de la main. Un tel constat est susceptible de remettre en cause l'efficacité de la participation et de réduire le discours sur la participation à une simple formalité à remplir pour respecter les standards internationaux.

Il était donc opportun de dresser un état des lieux, aussi représentatif que possible, sur la gestion inclusive des forêts pour vulgariser et valoriser les progrès réalisés. Cet ouvrage arrive donc à point nommé. Fruit d'un travail collectif qui a mobilisé une trentaine d'experts, chercheurs et acteurs du développement du secteur forestier, il constitue un support pour le partage des expériences, des leçons apprises et propose des pistes d'action. Sa particularité tient aussi bien à la diversité des entrées thématiques qu'à la pluralité des regards disciplinaires. Nous espérons qu'il permettra au grand public d'appréhender autrement l'efficacité de la gestion inclusive et d'améliorer la qualité des dispositifs d'appui technique.

Cet ouvrage constitue une opportunité pour le CIFOR de valoriser et synthétiser une partie importante de la littérature publiée depuis vingt ans sur les diverses tentatives de gestion participative des ressources forestières en Afrique centrale. Comprendre les succès et les échecs des expériences passées ou en cours est d'autant plus utile que cette approche demeure centrale dans la mise en œuvre de nouveaux instruments de gestion des ressources pour notamment lutter contre le changement climatique ou promouvoir la légalité et la durabilité des produits des forêts.

La FAO a adopté, il y a 40 ans, le terme de « foresterie communautaire » pour qualifier toute forme d'implication des populations locales dans les activités forestières. Pour marquer cet anniversaire, un nouveau rapport sur l'étendue et l'effectivité de la foresterie communautaire a été lancé le 23 février 2016. Les différentes contributions réunies dans cet ouvrage confirment les conclusions de ce rapport ; la foresterie participative a le potentiel nécessaire pour contribuer à la gestion durable des forêts en Afrique centrale, à la création d'emplois en milieu rural et à la lutte contre la pauvreté. Il est cependant nécessaire de redoubler d'efforts, sous forme de réformes politiques et d'autres mesures, pour tirer pleinement profit de ce potentiel. La foresterie participative apparaît encore aujourd'hui comme un concept émergent dont l'usage doit être amélioré pour relever les nouveaux défis, comme par exemple

celui lié à l'intégration des forêts et des arbres à d'autres utilisations des terres, notamment l'agriculture, les mines, l'énergie, etc. afin de traiter les causes de la déforestation de manière holistique et intersectorielle. Nous espérons que les leçons apprises de l'Afrique centrale seront une source d'inspiration pour toute initiative de facilitation de processus de gestion inclusive.

Dan Rugabira

**Coordonnateur sous-régional de la FAO  
en Afrique centrale**

Robert Nasi

**Directeur général adjoint  
du CIFOR**

## Les auteurs

**Samuel Assembe Mvondo** est chercheur au CIFOR.

**Sigrid Aubert**, docteure et HDR en anthropologie du droit, est chercheuse au CIRAD à Antananarivo, Madagascar (UPR 47 GREEN). Elle travaille sur la gestion contractuelle et décentralisée des forêts et anime le dispositif de recherche et d'enseignement en partenariat « Forêts et biodiversité ».

**Jean Bakouma**, docteur en sciences économiques, est directeur adjoint « Productions & consommations durables » au WWF France à Paris, après avoir été responsable du pôle forêt. Il est chargé de cours (économie forestière) à l'Université de Paris Est-Créteil. Auparavant, il a été maître de conférences à l'ENGREF-AgroParisTech de Nancy, France, consultant international, et président de FSC France.

**Théophile Bouki**, docteur en anthropologie, est consultant en gestion communautaire et chercheur associé au Laboratoire dynamiques sociales et recompositions des espaces (LADYSS URM 7533) de l'Université Paris Ouest.

**Henri Boukoulou** est enseignant-chercheur (gestion forestière) à l'École nationale supérieure d'agronomie et de foresterie (ENSAF) de l'Université Marien Ngouabi à Brazzaville, République du Congo.

**Laurence Boutinot**, docteure en sociologie, est chercheuse au CIRAD à Montpellier, France.

**Gérard Buttoud**, ingénieur agronome et docteur d'État en science politique, est depuis 2009 professeur-visitateur (politique et gouvernance des forêts) à l'Université de la Tuscia, à Viterbo, Italie. Auparavant, il a été directeur du Laboratoire d'économie forestière de l'INRA (1984-1997), puis professeur (politique forestière) à l'ENGREF-AgroParisTech de Nancy, France (1998-2009). Il intervient comme consultant senior pour plusieurs organisations internationales.

**Mariteuw Chimère Diaw**, PhD d'anthropologie économique, directeur général du RAFM, membre du groupe d'experts indépendants sur les PMA et l'agenda post 2015, coordinating lead author de l'évaluation africaine de la biodiversité et des services écosystémiques, convener du groupe de recherche et d'étude sur la gouvernance des forêts et membre du board d'EcoAgriculture Partners.

**Guy Patrice Dkamela** est doctorant en sociologie à l'Université de Cape Town, Afrique du Sud.

**Richard Eba'a Atyi** est chercheur au CIFOR, à Yaoundé, Cameroun.

**Vandi Fache** est doctorant à la Faculté de droit de Strasbourg, France.

**Julie Gagoe Tchoko** est agent de développement au secrétariat du RAFM. Responsable du suivi du partenariat institutionnel et coordonnatrice depuis 2010 du programme de recherche et d'études et de l'encadrement des étudiants-stagiaires nationaux et internationaux.

**Norbert Gami**, docteur en anthropologie, est conseiller principal en socio-économie au Programme WCS en République du Congo. Auparavant, il a été expert en aménagement et valorisation au Réseau des aires protégées d'Afrique centrale (RAPAC) de 2013 à 2015.

**Olivier Iyebi Mandjek**, docteur et HDR en géographie, est enseignant-chercheur à la Fondation Paul Ango Ela à Yaoundé, Cameroun.

**François Kapa Batunyi** est fonctionnaire forestier au ministère en charge des forêts à Kinshasa, République Démocratique du Congo. Auparavant, il a été consultant national à la FAO, puis au Service forestier des États-Unis.

**Philippe Karpe**, docteur et HDR en droit, est chercheur au CIRAD à Yaoundé, Cameroun.

**Alain Karsenty**, docteur et HDR en économie, est chercheur au CIRAD à Montpellier, France. Il travaille sur l'analyse des politiques publiques concernant les forêts, le foncier et l'environnement dans les pays en développement, en particulier en Afrique centrale.

**Marie-Claire Keugni**, Assistante de projet et de recherche au secrétariat du RAFM, spécialiste en droit privé en charge des aspects légaux des entreprises sociales, membre de l'équipe de développement de la filière moringa dans les Forêts Modèles.

**Guillaume Lescuyer**, docteur en économie de l'environnement (École des hautes études en sciences sociales, Paris), est chercheur au CIRAD, en poste au CIFOR à Bogor, Indonésie, après avoir passé 8 ans à Yaoundé, Cameroun. Il travaille sur les thématiques de la gestion décentralisée des ressources forestières, notamment dans les pays du bassin du Congo.

**Imelda Ndiokubwayo** est directrice (administration et finances) du Centre indépendant de formation et de recherche pour l'environnement et le développement durable (CIFREDD) de Bujumbura, Burundi.

**Cléto Ndikumagenge** est responsable du Centre indépendant de formation et de recherche pour l'environnement et le développement durable (CIFREDD) de Bujumbura, Burundi.

**Marie-Françoise Ngo Baneg**, pédologue, chef de produits bio-fertilisants au RAFM. Diplômée d'études approfondies en sciences du sol, elle est inscrite en thèse de doctorat sur la bio-fertilisation des sols. Auteure de plusieurs romans à Harmattan Cameroun.

**Joachim Nguiebouri** est chef coutumier dans la Forêt Modèle Campo Ma'an, coordinateur des sites Forêt Modèle au RAFM depuis 2010. Auparavant, il a travaillé 15 ans au CGIAR (IITA et CIFOR), notamment dans les programmes de diversification des systèmes de production agricole, critères et indicateurs de gestion durable, ACM, gouvernance et Forêts Modèles.

**Jean-Claude Nguinguiri**, docteur en sociologie, est fonctionnaire forestier au bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique centrale à Libreville, Gabon, après avoir été chargé de politiques sociales au bureau de l'UICN à Yaoundé, Cameroun, puis représentant de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) pour l'Afrique à Libreville, Gabon.

**Emmanuel Nlend**, master en économie et communication ; assistant de projet et de recherche au secrétariat du RAFM ; responsable du suivi de la microfinance et membre des équipes de développement des entreprises sociales et de la filière moringa dans les Forêts Modèles.

**Bakker Nongni** est expert technique (politique forestière) à la GIZ à Yaoundé, Cameroun.

**Cécile Ott Duclaux-Monteil**, docteure en droit de l'environnement, est chargée de cours auprès d'universités africaines, et consultante indépendante pour le compte d'ONG (droit international et comparé de l'environnement, libertés fondamentales).

**Zo Hasina Rabemananjara** est depuis 2008 maître de conférences au Département foresterie de l'École supérieure des sciences agronomiques (ESSA) de l'Université d'Antananarivo, Madagascar.

**Andriamanankasinarihaja Stefana Raharijaona** est consultant juriste junior au Laboratoire de recherches appliquées du Département foresterie de l'École supérieure des sciences agronomiques (ESSA) de l'Université d'Antananarivo, Madagascar.

**Fanja Nirina Rakotoarisetra** est doctorante à l'École doctorale « gestion des ressources naturelles et développement » de l'Université d'Antananarivo, Madagascar.

**Bruno Salomon Ramamonjisoa** est chef du Département foresterie, professeur (économie et politique forestières) à l'École supérieure des sciences agronomiques (ESSA) et directeur de l'école doctorale « gestion des ressources naturelles et développement » de l'Université d'Antananarivo, Madagascar. Comme président du Laboratoire de recherches appliquées, il dirige les études conduites pour le compte d'organismes internationaux.

**Raphaël Tsanga** est chercheur au CIFOR.

**N°Tambu Brunhel Vambi**, ingénieur forestier, est en charge du suivi et développement des sites Forêts Modèles de la RDC et responsable du suivi scientifique du programme national de bourses du RAFM. Il assure depuis avril 2015 la coordination technique des projets et l'opérationnalisation des partenariats à la coordination nationale RAFM-RDC.

**Cédric Vermeulen**, ingénieur agronome, est professeur à la Faculté Agro-BioTech de Gembloux, Université de Liège, Belgique. Il travaille sur la gestion participative et communautaire des ressources naturelles en Afrique.



Partie

1

# Introduction



# 1

## L'association des acteurs à la politique et la gestion des forêts

### Un constat nuancé

Gérard Buttoud<sup>1</sup> et Jean-Claude Nguinguiri<sup>2</sup>

#### Résumé

La participation des acteurs aux décisions de politique et de gestion forestières a certes fait des progrès spectaculaires au cours des vingt dernières années, en Afrique centrale comme ailleurs. Pourtant, nombreux sont les commentaires signalant les manques et les limites dans l'association des parties prenantes. À tel point qu'aujourd'hui, la foresterie participative peut aussi bien être décrite comme un succès que comme un échec, selon le point de vue duquel on se place. Cette introduction resitue ces analyses critiques dans l'histoire des idées et des faits sur la foresterie participative et communautaire, en détaillant les enjeux sous-jacents à chacune des phases, notamment en Afrique centrale. Elle pose un ensemble de questions sur les principes mêmes de l'inclusion, de même que sur les modalités d'amélioration de la participation des acteurs au présent et à l'avenir des forêts.

Mots-clés : *participation, gouvernance des forêts, politique forestière, gestion forestière communautaire, Afrique centrale.*

---

1 Professeur-visitateur (politique et gouvernance des forêts), Université de la Tuscia, Viterbo, Italie

2 Fonctionnaire forestier, bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique centrale, Libreville, Gabon

## 1.1 Échecs et succès relatifs de la foresterie participative et communautaire

### 1.1.1 Un passage quasi obligé pour la gestion durable des forêts

La participation des parties prenantes, ou si l'on préfère, des acteurs de la société civile ou encore des *stakeholders* comme disent les anglophones, est devenue une sorte de *leitmotiv* universel. Elle forme aujourd'hui un aspect quasi obligatoire de toute politique publique se voulant un tant soit peu efficace, sociale et démocratique.

La forêt ne faisant bien entendu pas exception à cette sorte de règle générale, par ailleurs fortement encouragée par le débat international sur les forêts et donc par les bailleurs et autres agences internationales de développement, toute politique forestière se doit donc d'être participative. Lorsqu'on scrute avec attention les changements qui sont intervenus dans le monde forestier au cours des vingt dernières années, c'est même le seul qui émerge clairement un peu partout, sous des formes certes diverses et avec une importance très variable d'un pays à l'autre.

L'Afrique – et particulièrement l'Afrique centrale – n'est peut-être pas l'endroit où la participation des acteurs au développement en général et au développement forestier en particulier, s'est affirmée avec le plus de force. Plus lentes à démarrer qu'ailleurs, des formules d'inclusion des usagers, qui vont de l'association locale à la gestion communautaire des espaces et des ressources, existent néanmoins, ou plutôt tentent d'exister avec un succès parfois tout relatif. En tout cas, l'inclusion des acteurs aux différents niveaux de la prise de décision en forêt, nourrit aussi bien le discours des politiques qu'elle fournit l'argument central à la justification des actions des gestionnaires.

Il y a de nombreuses raisons, qui sont aussi bien techniques, sociales que politiques, à cette importance de la participation.

D'abord, il est clair que la représentation politique des citoyens, par les élus des différentes assemblées (ce que les politologues appellent la « démocratie représentative »), n'a pas forcément qualité à décider de l'ensemble des choses concrètes qui forment la politique d'un secteur particulier, et dont la connaissance suppose le plus souvent une formation appropriée. La représentation des idées et positions sur la forêt et son développement n'est donc pas nécessairement assurée par la sphère politique, et cela, quel que soit le mode de sélection des décideurs publics. Pour faire des choix appropriés, il est peut-être utile d'aller voir sur place ce qu'il en est, et d'interroger pour cela les acteurs et intéressés.

Il s'agit également de s'assurer que les politiques définies en haut lieu soient bien susceptibles d'être appliquées sur le terrain, et pour cela il est sans doute nécessaire qu'elles soient comprises, intériorisées et appropriées par les acteurs en question. Surtout si ces politiques sont de nature à générer des décisions difficiles à prendre ou à subir, elles doivent être au moins expliquées aux intéressés, et au mieux élaborées avec eux, c'est-à-dire en tenant compte de leur avis. Associer ces acteurs, lesquels deviennent de ce fait des « parties prenantes », peut pour ces deux raisons apparaître comme un gage d'efficacité future de cette politique.

Par ailleurs l'expression des points de vue et positions des parties prenantes fournit un indicateur du bon fonctionnement de la démocratie, dont les techniciens se servent comme

d'un justificatif vis-à-vis de l'autorité politique supérieure, qui, elle, y attribue grande importance. Qu'une décision publique soit prise après discussion avec les intéressés donne généralement plus de sérieux et de crédibilité aux propositions de l'administration.

On comprend bien dans ces conditions que la participation des intéressés soit devenue au fil du temps un passage obligé de tout processus de décision publique, au plan aussi bien local que global.

### 1.1.2 Les limites de l'inclusion

Il ne faudrait pourtant pas croire que l'inclusion des acteurs soit cette panacée capable à elle seule de porter des politiques efficaces et intelligentes.

Il existe d'abord différents types de participation, dont les objectifs, les caractéristiques et les résultats sont eux-mêmes différents.

Pour faire simple, les spécialistes ont pris l'habitude de distinguer la participation « active », celle qui résulte d'une attitude dynamique d'acteurs s'engageant volontairement dans la promotion de leurs idées et positions qu'ils s'attachent à promouvoir dans la négociation avec les pouvoirs publics, d'une participation dite « passive », qui caractérise les procédures dans lesquelles les bénéficiaires sont certes formellement associés au processus de décision, mais sans pour autant participer à l'élaboration des choix retenus.

C'est bien entendu cette seconde situation qui est la plus fréquente, celle dans laquelle une « consultation » permet de recueillir les avis des intéressés, mais sans que cela ne change en rien la façon dont la décision est prise, celle-ci restant du ressort de la seule autorité publique qui par ailleurs n'a pas à s'expliquer sur les raisons de ses choix. Dans la consultation, l'administration peut tenir compte d'une partie au moins de l'opinion et des demandes de certains participants. Mais l'avis des intéressés peut souvent ne se voir considéré que lorsqu'il contribue à conforter la position première de l'administration, ou quand il permet de fournir des éléments d'information permettant à cette même administration de définir de nouvelles règles consolidant son autorité et partant, son pouvoir. Dans tous les cas, l'avis recueilli est traduit, et donc reformulé en le déformant, dans la logique de l'autorité publique. Si la consultation est devenue, en Afrique centrale comme ailleurs, une procédure qui fait norme, il n'est donc pas certain qu'elle ait toujours contribué à une prise en compte, aussi grande qu'on ne l'a dit, des positions des acteurs notamment locaux.

Quant à la participation dite « active », elle n'aboutit jamais non plus à une simple reproduction des positions des acteurs. La négociation des décisions à laquelle elle conduit donne certes aux parties prenantes la possibilité de peser de façon transparente et argumentée dans les choix discutés en commun. Mais en aucun cas la décision prise ne peut reproduire entièrement les positions de chacun. Le résultat d'un débat contradictoire est toujours un compromis – et non pas un consensus – entre les idées exprimées par les différents acteurs, qui sortent souvent frustrés de la discussion, et conduits à reformuler en conséquence sous une forme différente leur demande de changement initiale. De quelque façon qu'on la conduise – et il existe pour cela différentes approches qui s'appuient sur des méthodes rigoureuses et des techniques précises –, une négociation n'est jamais un processus simple et linéaire conduisant facilement à un consensus fixe reconnu par tous les protagonistes.

D'autre part, les motivations de l'administration publique à rechercher l'inclusion des parties prenantes ne sont pas aussi désintéressées que ce qui est couramment affirmé. Le service forestier peut rechercher la participation des acteurs dans un nombre restreint de cas : par exemple lorsqu'il s'agit de rallier à sa cause, et à une décision parfois déjà prise, des usagers locaux qui voient leur marge de manœuvre restreinte ; ou quand, après plusieurs expériences négatives, on ne sait plus quoi faire et qu'on s'en remet alors à la sagesse – ou aux connaissances traditionnelles – des populations locales ; ou encore quand on sait qu'il n'y a plus rien à faire, par exemple après une surexploitation manifeste des ressources forestières, et qu'il est alors plus simple de se défausser complètement sur les usagers en leur présentant l'offre comme un cadeau destiné à les responsabiliser...

Enfin, l'inclusion des parties prenantes est parfois imposée de l'extérieur aux acteurs du secteur forestier par le contexte politique et/ou juridique créé par exemple par une loi de décentralisation ou de nouvelles règles de planification de l'aménagement du territoire. Il existe ainsi de nombreux cas où l'association des parties prenantes aux décisions de politique forestière a été imposée sur la pression répétée de la société civile. Introduite parfois sans préparation ni formation préalable auprès de techniciens et acteurs locaux qui ne s'y attendent pas toujours, la participation peut être différée, voire bloquée, en tout cas bâclée dans sa mise en œuvre concrète.

Sans être pessimiste, cette analyse laisse en tout cas penser que, pour tout un ensemble de raisons, l'inclusion en question ne va pas toujours de soi.

## 1.2 Petite histoire des idées sur la foresterie « sociale »

Il serait faux de penser qu'il n'existe qu'une seule forme d'inclusion des acteurs dans les décisions de politique et de gestion forestières. Les formules sont au contraire légion, et se sont succédé au cours des 40 dernières années au gré de l'évolution du contexte politique.

### 1.2.1 La foresterie « participative »

Ce concept générique, initié dès les années 1970, s'est surtout développé dans la première moitié des années 1980. Il est apparu corrélativement aux critiques de l'intervention de l'État classique en forêt (police des usages, déresponsabilisation des acteurs locaux). Par la participation, il s'agit d'associer les intéressés aux décisions les concernant, ce qui doit amener à une responsabilisation des acteurs locaux plus « conscientisés », et qui devrait normalement conduire – au moins le pense-t-on – à des pratiques assurant la durabilité.

Le développement du concept de participation est associé à un discours faisant des acteurs locaux les vrais spécialistes, connaissant mieux les problèmes et les façons de les résoudre que les fonctionnaires forestiers, lesquels sont généralement loin des vrais problèmes du terrain et ne subissent pas les conséquences de leurs décisions. C'est aussi un moyen pour les experts de promouvoir la démocratie, en permettant aux intéressés de s'exprimer sur les problèmes et les solutions à y apporter. Le concept a connu un succès certain dans les pays en développement, où la démocratie progressait moins qu'ailleurs et où l'administration forestière disposait de pouvoirs coercitifs élevés. Mais sans changer les rapports de pouvoir, la participation est restée souvent une simple rhétorique.

En principe, il en résulte plus de démocratie, dans la mesure où chaque acteur est en mesure d'exprimer ses positions, même si la tribune de discussion est surtout utilisée et valorisée par les parties prenantes les plus fortes. La participation permet aux acteurs qui en ont les moyens de s'investir en forêt (notamment pour les plantations commerciales ou pour l'agroforesterie) au lieu d'attendre que l'État seul le fasse. C'est effectivement un processus qui peut amener à une plus grande responsabilisation des acteurs locaux à l'entretien des ressources forestières.

Cela dit, dans la mesure où les acteurs locaux n'ont pas tous les mêmes intérêts, un processus participatif peut raviver ou mettre à jour des conflits difficiles à résoudre. Plus généralement, il peut s'avérer difficile de trancher entre plusieurs options contradictoires présentées par des acteurs différents qui ont des intérêts opposés (par exemple entre conservation et production), si on ne dispose pas de méthodologie pour cela. De plus, il faut bien voir que l'expression des acteurs locaux ne garantit nullement le choix d'une solution optimale : elle peut amener à privilégier les revenus immédiats sur la durabilité (surtout en période de crise), et n'est pas basée sur des argumentations solides lorsque les questions et concepts sont difficiles à manier (par exemple la biodiversité). De même, un processus participatif finit toujours par s'avérer frustrant pour les acteurs locaux qui prennent part aux discussions, mais ne décident pas. Même lorsqu'il s'agit d'une véritable négociation, la solution trouvée ne correspond jamais aux demandes formulées par chacun des acteurs, ce qui entretient un processus permanent de critiques et de demandes de changement. Enfin, l'argument peut être utilisé par l'administration forestière pour ne pas avoir à payer la main-d'œuvre dans des travaux forestiers d'intérêt général, présentés comme bénéfiques aux participants.

Pour garder son pouvoir, l'État a cherché souvent à limiter la participation. Dans le meilleur des cas, seule une consultation est conduite, où l'avis des acteurs est recueilli, mais sans changer le mode de décision qui reste l'apanage de l'administration des forêts, sans conduire à une véritable négociation entre les diverses parties prenantes en présence. Souvent même, le mot « participation » n'a été utilisé que comme alibi pour justifier des décisions administratives en les faisant entériner par les acteurs locaux. La plupart du temps en effet, seule l'administration forestière décide de recourir à la participation, pas les acteurs. Elle le fait dans des cas bien précis, soit qu'elle ne sait pas quoi décider, soit que tout ce qu'elle a décidé avant a échoué, soit qu'elle veut amener les acteurs locaux à accepter comme leurs propres solutions des choix déjà faits par elle et qui ont comme conséquence de restreindre des pratiques forestières locales. Au bout du compte, la participation, malgré son intérêt pour promouvoir la démocratie directe, est devenue synonyme d'association (acceptation ?) des acteurs aux décisions de l'administration, mais pas de construction de la solution en collaboration avec elle. Le processus de participation n'est pas toujours « collaboratif », et les intérêts « sociaux » des « communautés » sont souvent minorés.

### **1.2.2 La gestion forestière « communautaire »**

Le concept de *CFM* (de l'Anglais *Community* ou *Community-based Forest Management*) est apparu au milieu des années 1980, et il a eu son heure de gloire au cours des années 1990. Il est corrélatif aux politiques de décentralisation, dont la plupart se sont mises en place à cette époque, et se présente comme une réponse institutionnelle aux limites de l'intervention de l'État en forêt et à la promotion d'une démocratie locale active.

Il s'agit de transférer la plupart des responsabilités de décision et de gestion des espaces boisés aux communautés locales, celles-ci pouvant être dotées de la personnalité juridique et de la responsabilité financière. Le transfert éventuel de la propriété forestière peut avoir lieu, bien que cette situation ne soit pas fréquente. L'idée est de doter les communautés locales de l'ensemble des droits et des devoirs faisant d'elles les responsables de la gestion des forêts (sous-entendu, elles le feront mieux que l'administration forestière, puisque dans ce cas, ce seront les intéressés directs des résultats de cette gestion qui seront les décideurs réels).

La *CFM* s'est développée d'abord en Asie avec des succès certains (notamment au Népal). En Afrique, elle a concerné certains pays seulement, à l'occasion de réformes de la législation (exemples du Cameroun – cf. dans cet ouvrage les articles de Th. Bouki, L. Boutinot et al., B. Nongni et G. Lescuyer –, du Kenya et de la Tanzanie, ou encore de Madagascar – cf. dans cet ouvrage l'article de Z. Rabamananjara et al. –). En Afrique, il semblerait même qu'il y ait des difficultés à l'installer, à l'exemple du Gabon qui après avoir inscrit la *CFM* comme l'un des axes stratégiques dans la loi forestière de 2001, ne compte encore que moins de dix forêts communautaires installées dans le cadre de projets pilotes.

La *CFM* peut marquer le point de départ d'une prise de conscience d'une meilleure démocratie locale et aussi d'un développement local autocentré en forgeant une sorte d'identité locale. La communauté assume l'ensemble des charges (y compris éventuellement le gardiennage et la police) et retire la totalité ou la plupart des bénéfices éventuels, qui peuvent ainsi profiter au réinvestissement en forêt et/ou au développement local (notamment en ce qui concerne les infrastructures). En principe, l'administration forestière n'est là qu'en appui technique et juridique à la communauté à laquelle elle fait bénéficier de ses connaissances et de son expérience.

Mais la communauté dont il est question n'est que rarement une entité homogène. Elle comprend des acteurs et groupes d'acteurs divers, parfois même fortement différenciés, qui ont des intérêts différents et souvent antagonistes en matière d'usage des espaces boisés (opposition entre populations allogènes et endogènes, existence de conflits entre acteurs pour l'accès et l'usage des sols, positions antagonistes de ceux qui ont des terres et de ceux qui n'en ont pas). La *CFM* peut donc aviver les conflits locaux. Les structures participatives traditionnelles qui le plus souvent tirent leur légitimité de la coutume défavorisent certains groupes (en particulier les femmes et les jeunes) et figent le progrès, ce qui fait que la démocratie ne joue pas vraiment quand ces structures prennent le *leadership* de la *CFM*. Les structures participatives modernes, quant à elles, sont souvent accaparées par des partis politiques et/ou par des coalitions de familles dominantes, ce qui fait que la démocratie ne joue pas toujours là non plus.

Dans sa logique de fonctionnement, la *CFM* a même fondamentalement un effet d'exclusion : la communauté, qui se définit avec des frontières nettes, exclut les acteurs « extérieurs » (par exemple les grands nomades pour le pâturage en cas de sécheresse, ou les migrants de régions voisines plus défavorisées), rendant la résolution de leurs problèmes plus difficile pour l'autorité publique, qui ne peut alors faire jouer la solidarité. Elle crée de même un effet de vases communicants : la communauté gère bien sa forêt ainsi délimitée, mais elle conduit des pratiques dégradantes à l'extérieur immédiat, dans des espaces boisés voisins dont elle n'a pas la gestion (et où elle ne se sent pas responsable), ce qui peut conduire à une accélération des dégradations de forêts alentour.

En fait, la *CFM* s'est développée sous des formes différentes selon les lieux, en fonction du contenu des lois de décentralisation fixant les prérogatives de ses organes de gestion. On retrouve çà et là, à des degrés divers, l'ensemble des avantages et limites précédemment mentionnés. Le plus souvent, les communautés ont mis du temps à trouver une règle du jeu ou un *modus vivendi* plus ou moins accepté par l'ensemble de leurs membres.

Là encore, il est à noter que l'administration publique des forêts n'a pas toujours joué le jeu de la *CFM*. Plutôt qu'aider les acteurs locaux à bien gérer leur forêt, les services forestiers se sont parfois attachés à conserver le contrôle de la gestion des espaces correspondants, en imposant sans discussion leurs solutions techniques et en introduisant toutes sortes de complications au désir d'autonomie de décision des communautés.

### 1.2.3 La gestion forestière « collaborative »

Il s'agit d'un concept fourre-tout initié dans les années 1990 et qui s'est surtout développé dans les années 2000. Tirée de l'anglais *Collaborative Forest Management* (dont l'équivalent français en usage est « Gestion Forestière Collaborative », ce qui n'est pas une traduction très satisfaisante), cette *CFM* est d'autant plus ambiguë qu'on retient généralement pour la désigner les mêmes initiales que pour la Gestion Forestière Communautaire précédemment décrite.

Depuis la fin des années 1990 et la chute du mur de Berlin, l'idée générale prévaut que ce qui est communautaire est nécessairement oppressant (dans la mesure où le groupe prévaut sur l'individu), ce qui ne conduit pas à la responsabilisation recherchée des acteurs locaux, mais au contraire à leur asservissement au groupe. Dans cette perspective, la Gestion Forestière Communautaire n'aurait donc pas l'effet de responsabilisation recherché, mais serait concrètement assimilable à un simple transfert de dépendance du centre vers le local. Pour les libéraux, qui pensent que seul l'individu peut développer une dynamique d'adaptation, on passerait ainsi d'une forme de soumission aux normes de l'État à une autre forme de soumission aux normes du groupe local. D'où l'intérêt de rechercher des formules reposant sur un volontariat véritable d'individus, et assez souples pour donner lieu à des configurations diverses non positionnées *a priori* ni juridiquement, ni politiquement. On utilisera donc dès lors le terme de *Collaborative Forest Management* pour désigner des formes d'association des acteurs locaux plus souples que la *Community-based Forest Management* dont elles n'auraient pas les défauts.

Un premier exemple de cette Gestion Forestière Collaborative est le *Joint Forest Management* (pratiquement jamais traduit en français, sinon parfois par « cogestion »), qui permet à l'administration forestière de gérer des accords de partenariat avec les acteurs locaux sur des thèmes précis d'intérêt collectif. Par exemple les membres volontaires d'un village (qui n'a pas besoin d'être identifié juridiquement) acquièrent individuellement de la part de l'administration des droits spécifiques (collecte du bois de feu, pâturage des bestiaux) en échange de la fourniture de journées de travail sylvicole ou de reboisement. En Afrique, cette formule a connu un succès particulier dans les aires protégées et les espaces tampons limitrophes des parcs naturels, où elle a permis d'intégrer les activités humaines dans les préoccupations de conservation des ressources forestières.

Un second exemple de *Collaborative Forest Management*, de plus en plus fréquent surtout dans les pays en transition, consiste dans l'attribution en location à longue durée de terrains

à des particuliers ou de petits groupes, lesquels signent un contrat avec l'administration forestière pour gérer, c'est-à-dire assurer la maintenance et investir dans l'amélioration forestière, tout en retirant tout ou partie des produits directs de l'exploitation forestière conduite à titre particulier. Le locataire attributaire s'engage dans ce cas à gérer son bout de forêt d'après des normes fixées par l'administration forestière et inscrites dans le contrat. Ce contrat de location (*leasing* en anglais) peut être de plus ou moins longue durée, soumis à évaluation initiale et/ou périodique, et payant ou non ; dans ce dernier cas, le locataire s'engage à faire pour le compte de l'administration forestière des travaux d'intérêt général fixés par celle-ci, comme dans le *Joint Forest Management*.

Dans ces deux cas, les plus fréquents, on est donc loin de la Gestion Forestière Communautaire.

Avec le temps, le terme de Gestion Forestière Collaborative s'est pourtant progressivement imposé, comme pour signifier tout type d'organisation locale, y compris communautaire, associant des partenaires locaux de l'administration forestière, que ces partenaires soient des ensembles d'individus volontaires ou des groupes locaux plus ou moins constitués. Le flou du concept peut être compris aussi bien comme une volonté de ne pas souscrire à un modèle politique prédéterminé (c'est ce que disent ses partisans), que comme la traduction de l'embaras des experts en foresterie sociale après les échecs répétés de multiples expériences (c'est ce que disent ses détracteurs).

Le système repose sur le plein volontariat des participants, et ne s'applique donc en principe qu'à des acteurs fortement motivés, ce qui constitue *a priori* un facteur d'efficacité de la gestion. Le fait qu'il ne s'agit pas ici d'un système théorisé et universel, mais d'un ensemble de solutions à trouver au coup par coup selon les contextes locaux, permet de s'adapter aux cultures et traditions locales, mieux que les formules précédentes.

Lorsqu'il s'agit d'un partenariat précis n'impliquant que des individus volontaires, la dynamique locale peut s'avérer limitée à des intérêts bien déterminés d'acteurs particuliers. Seuls les riverains immédiats ou les sans-terre peuvent par exemple être intéressés par certains systèmes de *Joint Forest Management*. La pratique peut vite dériver sur une exploitation des couches les plus pauvres de la population locale, car il est très facile pour l'administration forestière d'utiliser ce système pour mieux contrôler les acteurs locaux, tout en bénéficiant le cas échéant d'une main-d'œuvre gratuite. Dans la mesure où l'administration forestière dispose dans les faits d'un pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des contrats, un certain favoritisme est également de mise, qui a fini parfois par discréditer certaines expériences de *Joint Forest Management* et surtout de *leasing*.

Le *Collaborative Forest Management* reste cependant la référence récente la plus suivie, sous des formes très différentes, surtout dans les pays caractérisés par l'absence d'une loi de décentralisation prônant la dévolution de la responsabilité de gestion forestière de l'État aux entités régionales et locales.

### 1.3 Où en est-on en Afrique centrale ?

C'est au début des années 1990 que sont apparues de manière systématique en Afrique centrale les approches participatives dans les discours sur la gestion forestière. Elles ont été prises en compte dans les cadres politiques les plus récents, dont elles orientent les dispositifs d'intervention sur le terrain. La mise en cause des modes de gestion centralisés et le recours à la participation ont opéré dans un contexte dominé, au niveau international, par l'émergence du concept de « développement durable » et l'organisation en 1992 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et développement. Les pays d'Afrique centrale se sont engagés dans la gestion durable des forêts pour respecter les engagements pris à Rio. Il a été admis par tous, pendant cette conférence, que le développement ne peut être durable que s'il est effectivement pris en charge par les populations qu'il concerne. Le principe de participation s'est ainsi forgé avant de se généraliser dans les instruments juridiques et les conventions internationales de 1992. Sur le plan national, le recours aux approches participatives dans la gestion forestière a été aussi motivé par des obligations contractuelles vis-à-vis des institutions financières internationales ; les programmes d'ajustement structurels et de relance économique (PAS) mis en œuvre à la fin des années 1980 étaient élaborés pour faire face à la crise économique, en général, et restaurer l'équilibre des finances publiques, en particulier. La décentralisation administrative et économique, à travers une politique de désengagement de l'État et de responsabilisation des populations à la base, a été l'un des axes majeurs des PAS. À cela, se sont ajoutées les revendications politiques sur l'établissement de la démocratie et du multipartisme qui ont donné lieu à la tenue de conférences nationales en 1991 dans plusieurs pays de la sous-région.

Contrairement aux discours sur le développement participatif, en général, qui militaient en faveur d'une intervention à la base ou à l'échelle d'unités sociales petites et décentralisées, le modèle participatif qui a pris forme dans la gestion forestière va au-delà du local. Il est observé à l'échelle sous-régionale, à travers le dialogue inclusif sur la gestion forestière facilité dans le cadre des fora périodiques. Parmi ceux-ci, figurent les cinq sessions bisannuelles de la Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (CEFDHAC) organisées entre 1996 et 2007, et les réunions des partenaires techniques et financiers organisées par le Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFCB). Le dialogue inclusif est aussi privilégié au niveau national, notamment dans les processus décisionnels, comme par exemple la formulation d'une politique forestière (exemple du Congo (*cf. dans cet ouvrage l'article de Boukoulou et Nguinguiri*), l'élaboration d'une loi forestière (exemple du Cameroun (*cf. dans cet ouvrage l'article de Nongni et Lescuyer*), ou de ses textes d'application (exemple de la RDC – *cf. dans cet ouvrage l'article de Nguinguiri et Kapa Batunyi*). Depuis bientôt une vingtaine d'années, chaque initiative majeure (GDF, FLEGT, REDD+, etc.) a son groupe national de travail (GNT) de caractère multiacteurs et multisectoriels (*cf. dans cet ouvrage l'article de Buttoud et Kapa Batunyi*). On assiste ainsi à la prolifération des plateformes multiacteurs et multisectorielles dans tous les pays de la sous-région. Certaines de ces plateformes n'existent que de nom, les membres n'ayant pas eu l'occasion de se réunir depuis la fin de la mise en œuvre des projets qui ont permis de les générer. D'autres ne doivent leur existence qu'à la présence du coordonnateur, qui use de cette position pour se faire une place dans les arènes nationale et sous-régionale.

La participation à la base n'a pas été promue avec le même rythme dans tous les pays. Si le Cameroun fait figure de pionnier, les autres pays traînent encore les pieds. Quoi qu'il en soit, des avancées importantes ont été réalisées un peu partout, notamment sur le plan légal ; un cadre favorable à la promotion de la gestion participative s'est mis en place progressivement (*cf. dans cet ouvrage l'article de Ott Duclaux-Monteil*). Cependant, l'arsenal réglementaire reste souvent incomplet. En RDC, par exemple, le code forestier de 2002 renferme des dispositions sur les forêts des communautés locales, mais jusqu'en 2016 aucune forêt de communauté locale n'avait encore été attribuée ; le décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales n'a été signé qu'en août 2014 et l'arrêté ministériel portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales n'a été publié qu'en février 2016. À cet effet, les dispositions légales ne sont pas exploitées de manière effective (*cf. dans cet ouvrage l'article de Tsanga et al.*).

Les formes de participation à la base sont de différentes natures. Elles renvoient aussi bien au partage de l'information à travers les campagnes de sensibilisation et de consultation qu'au transfert de pouvoirs et de responsabilité de gestion d'un espace donné aux communautés locales, en passant par le partage de responsabilité entre le gestionnaire de l'aire protégée ou de la concession forestière et les populations riveraines. La communication de type émetteur-récepteur est privilégiée dans les opérations de sensibilisation ; celles-ci ont pour but de susciter l'adhésion des communautés locales aux nouvelles règles, comme par exemple celles qui restreignent leur droit d'accès aux ressources disponibles dans une aire protégée ou dans une concession forestière, ou encore de les « conscientiser » à l'impact des pratiques non responsables sur la biodiversité.

La « forêt communautaire » est le concept le plus utilisé pour transférer le pouvoir et la responsabilité de gestion d'un espace forestier aux communautés locales. Il a été introduit au Cameroun par la loi de 1994, puis repris dans les lois forestières en Guinée équatoriale, au Gabon, en RCA et au Tchad. Il a été remodelé en RDC en « forêt de communauté locale » pouvant couvrir une surface maximale 10 fois plus grande que celle autorisée au Cameroun. C'est la forme de dévolution la plus courante. Le Cameroun est le seul pays à avoir une expérience de plus d'une dizaine d'années en gestion des forêts communautaires ; les autres pays sont encore au stade des tests pilotes. Les premières forêts communautaires ont été attribuées au Cameroun en 1997, et près de 180 conventions de gestion ont été signées avec les communautés en l'espace de 13 ans. L'état des lieux réalisé par Cuny (2011) montre qu'il existe encore plusieurs points faibles. La foresterie communautaire camerounaise demeure ainsi une séduisante théorie, mais une pratique douloureuse, si l'on reprend les termes de Vandenhoute *et al.* (2007).

L'implication des populations riveraines dans la gestion des aires protégées a été promue dans tous les pays. La cogestion est la forme de participation qui a été privilégiée. Cependant, les institutions de cogestion ont été rarement façonnées (au sens de *crafting*) sur la base de négociations et de compromis ; au contraire, elles sont redevables d'une offre d'innovation institutionnelle. Les arrangements institutionnels sont conçus de l'extérieur et offerts aux communautés sous la forme de « prêt-à-porter ». En d'autres termes, les projets investissent moins sur le processus que sur les institutions qu'ils génèrent. Cette pratique affecte les performances des institutions de cogestion et leur pérennité (Nginguiri 2008).

Les populations riveraines des concessions forestières sont parties prenantes du processus d'aménagement. Les codes forestiers promulgués au cours des années 1990 font obligation aux titulaires des concessions forestières d'assurer la coexistence des différentes fonctions et usages de l'espace et des ressources de la forêt, pour garantir aux populations locales la préservation de leurs droits d'usage légaux. Dans cette optique, des modèles de cogestion sont développés pour garantir une gestion durable des ressources forestières dans les séries de développement local délimitées à l'intérieur des concessions forestières. En dépit de la reconnaissance des droits d'usage communautaires, les choix décisionnels relèvent encore plus de la logique des « prescriptions d'aménagement » que des accords négociés. Le renouvellement du volet social de l'aménagement forestier est une question qui interpelle de plus en plus les aménagistes. Un nouveau modèle de cogestion, à l'exemple de la « concession 2.0 » reposant sur un accord engageant les parties en termes de droits, de responsabilités et de sanctions, est à inventer (*cf. dans cet ouvrage l'article de Karsenty et Vermeulen*).

La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale est encore loin d'être parfaite. Les barrières à cette forme de gestion n'ont pas réellement évolué. Le renforcement des capacités demeure un problème récurrent, bien que le RIFFEAC soit le produit d'un processus d'élaboration des modules de formation en gestion participative des ressources naturelles. Les besoins en formation sont importants à tous les niveaux. Cependant, aucune offre de formation pertinente n'est encore disponible dans la sous-région.

### 1.3.1 Tirer les leçons du terrain

De ces expériences multiples, différentes et parfois même déçues, restent à tirer des conclusions susceptibles de guider l'action publique dans le futur.

Et les questions ne manquent pas.

Quels sont les principes à retenir pour guides ? Qu'est-ce qui reste pareil, et qu'est-ce qui ressort différent d'un endroit à un autre sur le terrain ? Comment retenir les mêmes grands principes tout en les déclinant de façon diverse selon les cas ?

Comment rendre un processus démocratique productif et efficace ? Comment amener les acteurs à un débat transparent et franc, mais aussi loyal et constructif vers une solution négociée qui soit équitable ? Comment s'organiser pour que les intérêts des plus faibles (les paysans, les sans-terres, mais aussi les femmes et les jeunes) puissent être pris en compte dans la discussion ? Comment arriver à faire en sorte que les plus forts, ceux qui disposent de l'autorité de l'État ou du pouvoir de l'argent, ne sortent pas finalement plus forts encore d'une discussion à laquelle ils sont mieux préparés et qui a toutes les chances en fin de compte de consolider encore plus leur pouvoir ?

Et plus généralement, quelles formules et quels mécanismes trouver, adapter, voire réinventer, pour que cette gestion forestière inclusive, dont on ne peut se passer, contribue effectivement aussi bien à une amélioration des niveaux de vie et à la lutte contre la pauvreté d'une part, qu'à la gestion durable et à la conservation des ressources d'autre part ? Car les deux aspects constituent bien les objectifs finaux essentiels de l'inclusion.

C'est à toutes ces interrogations, qui sont autant celles du décideur que du scientifique, que cet ouvrage collectif, fruit du travail de chercheurs aux prises avec la réalité du terrain africain, s'attache au moins en partie à répondre.

## Bibliographie

- Arnold J.E.M. 2001 *Forests and people: 25 years of community forestry*. Rome, FAO.
- Borrini-Feyerabend G. 1996 *Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context*. IUCN, Gland, Suisse.
- Buttoud G. (éd.) 2006 Participation, apple-pie or new mode of governance? *Journal Forestier Suisse* 157(10).
- Cuny P. 2011 *Etat des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Wageningen, Tropenbos, Pays-Bas. 110 p.
- Davis Case D. 1990 *The community toolbox: the ideas, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation of community forestry*. FAO, Rome.
- Dubois O. et Lowore J. 2000 *A journey towards collaborative forest management in Africa, lessons learnt and some navigation aids: an overview*. IIED, Londres.
- Ezzine de Blas D. et al. 2011 Management conflicts in Cameroon community forests. *Ecology and Society* 16(1):8.
- FAO 1999 *Pluralism and sustainable forestry and rural development*. Actes de l'atelier international, Rome, 9-12 décembre 1997.
- FAO 2000 Actes de l'atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique : *La gestion forestière participative, une stratégie pour une gestion durable des forêts d'Afrique*, 26-30 avril 1999, Banjul.
- Fisher R.J. 1995 *Collaborative management of forests for conservation and development*. IUCN/WWF, Gland, Suisse.
- German L.A., Karsenty A. et A.M. Tiani (éds) 2010 *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Grimble R. et Wellard K. 1997 Stakeholder methodologies in natural resource management; a review of principles, contexts, experiences and opportunities. *Agricultural Systems Journal* 55(2):173-193.
- Ingles A.W. et al. 1999 *The participatory process for supporting collaborative management of natural resources: an overview*. FAO, Rome.
- Joiris D.V. et P. Bigombe Logo (éds) 2010 *Gestion participative des forêts d'Afrique Centrale : un modèle à l'épreuve de la réalité*. Quae, Versailles, France.
- Julve C. et Vermeulen C. 2008 *Bilan de dix années de foresterie communautaire en périphérie de la réserve de faune du Dja au Cameroun*. Communication présentée à l'atelier « Concilier les priorités de conservation des aires protégées et de développement local : leçons apprises, expériences et perspectives en Afrique Centrale », Sao-Tomé, 29 septembre-2 octobre 2008.
- Kouplevatskaya I. 2007 La participation des acteurs et le partenariat, comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts. In G. Buttoud (éd.) *Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières*. *Revue Forestière Française* (5):465-478.
- Kouplevatskaya I. et Buttoud G. 2006 Assessment of an iterative process: the double spiral of re-designing participation. *Forest Policy & Economics* 8(5)529-541.
- Leach M. et al. 1997 Challenges to community-based sustainable development: dynamics, entitlements and institutions. *IDS Bulletin* 28(4):4-14.

- Means C. et al. 2002 *Community-based forest resource conflict management: a training package*.  
FAO, Forestry department, Rome. 2 vol.
- Nguinguiri J.C. 1998 *Les approches participatives dans la gestion des écosystèmes forestiers  
d'Afrique centrale ; revue des initiatives existantes*. Document occasionnel n° 23. Centre de  
recherche forestière internationale (CIFOR), Bogor, Indonésie.
- Nguinguiri J.C. 2008 Les performances des institutions de cogestion des aires protégées. Les  
leçons apprises du COGEREN au Congo. In Méral Ph., C. Castellanet et R. Lapeyre, (éds)  
*La gestion concertée des ressources naturelles*. L'épreuve du temps. GRET – Karthala, Paris.
- Orstrom E. 1990 *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*.  
Cambridge University Press, New York.
- RECOFTC 2001 *Enabling policy frameworks for successful community-based resource  
management*. Actes du 9e atelier sur la gestion forestière communautaire, 5 février au 2  
mars, Hawaï, États-Unis.
- Roe D. et al. 2009 Community management of natural resources in Africa: impacts,  
experiences and future directions. IIED, London, *Natural Issues* n°18.
- Vandenhoute M., Vermeulen C., Castadot B., Ekodeck H. et Delvingt W. 2007 Séduisante  
théorie, douloureuse pratique. La foresterie communautaire camerounaise en bute à sa  
propre législation. *Parcs et réserves* 62(2) :18-23.



Partie

# 2

## Des progrès sensibles

*Si l'on s'en tient aux données sur l'évolution des statuts des forêts d'Afrique centrale, on constate depuis les vingt dernières années une progression spectaculaire du nombre et de l'étendue de celles gérées par des entités décentralisées (essentiellement forêts communautaires et communales), et de celles dont la gestion donne lieu à des accords de partenariat ou de cogestion avec les intéressés locaux. Les chercheurs du CIFOR font un point complet, détaillé et critique sur le développement des forêts communales dans les différents pays (Tsanga et al.). Quelques exemples de partenariats public-privé montrent par ailleurs qu'il s'agit d'une formule susceptible de permettre une bonne inclusion des acteurs locaux, notamment en périphérie des aires protégées (Gami).*



# 2

## **Gouvernance des forêts par les collectivités territoriales en Afrique centrale**

### **Étendue et effectivité**

Raphael Tsanga<sup>1</sup>, Guillaume Lescuyer<sup>1&2</sup>, Richard Eba'a Atyi<sup>1</sup> et Samuel Assembe-Mvondo<sup>1</sup>

### **Résumé**

La foresterie communale est un modèle de gestion des ressources forestières qui se déploie en Afrique centrale depuis plus d'une décennie. Le concept est juridiquement consacré dans six pays sur les dix qui composent l'espace géopolitique de la COMIFAC et traduit l'ambition des États d'associer les collectivités territoriales décentralisées à la gestion des ressources naturelles de manière à en faire des pôles de développement. Le présent chapitre fait le point sur les progrès de la foresterie communale et montre que le développement de ce concept a tiré avantage du contexte juridique et institutionnel lié aux processus de décentralisation politique qui sont actuellement en cours dans la sous-région. Globalement les niveaux de mise en œuvre de la foresterie communale sont assez contrastés. La revue des différentes expériences montre que les dispositifs légaux réglementaires sont selon le cas dépourvus d'effectivité matérielle, inadaptés ou balbutiants. Dans les pays qui mettent au moins partiellement le concept en œuvre, les expériences réussies reposent sur le soutien actif des partenaires techniques et financiers. En conclusion, le chapitre suggère des voies pour améliorer l'effectivité du concept de foresterie communale.

Mots-clés : *foresterie communale, décentralisation, collectivités territoriales, gouvernance.*

---

1 Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)

2 Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD)

## 2.1 Introduction

L'avènement des politiques de décentralisation a suscité de nombreux espoirs en Afrique centrale. Dans l'imaginaire de la société civile et des acteurs politiques, la décentralisation est perçue comme le retour du pouvoir à la base. Ce processus permettrait aux collectivités infra-étatiques de se réappropriier une partie du pouvoir longtemps confisqué par les autorités publiques gouvernementales, et d'agir directement sur leur destin. L'organisation particulière de la démocratie locale accorde une attention singulière à ces groupes sociologiques. En cela, elle s'émancipe de la démocratie classique, laquelle se décline sous le mode de l'unité, de l'égalité politique et la dictature de la majorité. La portée mythique et symbolique de la décentralisation n'est donc pas à sous-estimer au regard des enjeux, des espoirs et même des utopies qu'elle suscite.

Fort de cette charge symbolique, la décentralisation a investi le secteur forestier au point de s'imposer comme un des baromètres de la bonne gouvernance forestière. À l'origine, les politiques de gestion des ressources forestières ont privilégié le modèle dit de foresterie communautaire, modèle supposé remettre en selle les minorités et autres groupes marginaux naguère exclus de l'exploitation forestière. Le relatif échec de la foresterie communautaire et la désillusion de l'impact des revenus forestiers décentralisés sur le bien-être des populations locales (Oyono et Efoua 2006 ; Ezzine De Blas *et al.* 2008 ; Bigombé Logo 2010 ; Cerutti *et al.* 2010 ; Beauchamp et Ingram 2011) ont réorienté le discours des partenaires au développement et de la société civile internationale vers la foresterie communale, perçue comme une opportunité pour une gouvernance environnementale améliorée et le gage de la participation effective des populations locales à la gestion des ressources forestières (Assembé-Mvondo, 2005 ; Abouem à Tchoyi *et al.* 2007 ; Zülsdorf *et al.* 2008). Le discours sur la foresterie communale est séduisant non seulement en raison des opportunités qu'elle ouvre pour le développement local, mais surtout parce que la conjoncture internationale et les dynamiques sous-régionales s'y prêtent au regard du discours global sur le changement climatique et le rôle potentiel que les collectivités publiques infra-étatiques pourraient jouer dans la mise en œuvre de processus tels la REDD+ (German *et al.* 2010 ; Dkamela 2011 ; Cuny, 2011).

Le présent chapitre se propose de faire un état des lieux de la mise en œuvre de la foresterie communale dans un échantillon de 8 États de l'espace géopolitique de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) : Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Centrafrique (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Tchad. Un intérêt sera accordé au processus global de décentralisation en cours en raison de l'impact de ce processus sur l'effectivité de la foresterie communale. En conclusion, l'article suggère des options pour ce développement.

## 2.2 De la décentralisation politique/démocratique à la gestion décentralisée des forêts

De manière schématique, la décentralisation est un acte de conversion des catégories d'action, acte établi par un acteur principal ayant au préalable fonctionné sur le mode de la centralisation desdites catégories d'actions. La réalité que recouvre le concept de

décentralisation dans le cadre du présent travail a trait aux relations entre l'État central et les collectivités publiques décentralisées. Dans cette perspective, la décentralisation apparaît comme un contrepoids à la toute-puissance de l'État central. Derrière ce concept qui émerge en France sous le règne de Napoléon, marqué par le jacobinisme, se cache tout un monde de notions et de représentations que l'on pourrait résumer de la façon suivante : la décentralisation, c'est plus de poids aux collectivités territoriales, plus de libertés locales, plus d'autonomie locale, plus de proximité avec ceux qui prennent les décisions, les élus locaux, moins de bureaucratie, voire moins d'État central. Selon la théorie de l'État moderne (Viola, 2002), la décentralisation ne serait qu'une manière d'être de l'État ; les collectivités territoriales ne sont que des incarnations multiples de l'État central. Selon Roig (1966), le concept de décentralisation renvoie à un phénomène général de répartition ou de distribution des compétences et des pouvoirs entre un organe central ou national et des organes périphériques. Le concept ainsi envisagé ne s'oppose pas au caractère unitaire de l'État et ne remet nullement en cause la souveraineté.

Selon Mahwood (1993), la décentralisation peut revêtir plusieurs formes : i) la décentralisation géographique/administrative ou déconcentration ; ii) la décentralisation bureaucratique ; iii) la décentralisation démocratique. De la même manière, Ribot (2001) fait la distinction entre décentralisation administrative ou déconcentration et la décentralisation démocratique encore appelée décentralisation politique. Cette dernière définition rejoint celle de Hauriou (1919). En effet, la définition de Hauriou est bâtie à partir d'un critère essentiellement politique : l'élection des agents des organes décentralisés. Pour lui, la décentralisation consiste en la création de centres d'administration publique autonomes où la nomination des agents provient directement du corps électoral de la circonscription et où les agents forment des assemblées élues autonomes. Cette conception politique de la décentralisation est largement partagée au sein de la communauté scientifique et des praticiens (Vedel, 1961 ; Agrawal et Ribot, 1999). Cette clarification théorique permet de distinguer la décentralisation proprement dite du concept voisin de la déconcentration qui consiste à conférer des pouvoirs aux agents locaux du pouvoir central : c'est la délégation des pouvoirs par opposition à la dévolution. En outre, elle permet de retenir deux critères fondamentaux sur lesquels sera construite la présente réflexion, pour vérifier si l'on est en présence d'une entité décentralisée ou non : le degré d'autonomie administrative, financière et fonctionnelle de l'organe décentralisé à l'égard de l'État central et l'élection au suffrage universel des autorités en charge de la gestion de l'entité décentralisée.

En effet, la décentralisation démocratique ou politique suppose l'existence effective de contre-pouvoirs régionaux et locaux (Ribot, 2010). C'est une démocratisation des rapports entre le Central et le Local (Oyugi, 1983). La mise en pratique de ces dynamiques reposerait alors sur les principes éthiques, sociaux, politiques et matériels de la démocratie (Berezin, 1999). Appliquée à la gestion des ressources naturelles, la théorie de l'action collective, sur laquelle se greffe celle de la gestion des ressources communes, exerce une emprise considérable sur la recherche théorique et empirique et nourrit avec consistance la documentation scientifique (Ostrom, 1990 ; Berkes, 1996 ; Klooster, 2000). Ce courant scientifique met l'accent sur la nécessité pour un groupe d'utilisateurs ou entité locale de définir des règles opérationnelles et collectives pour l'accès, le contrôle et l'usage desdites ressources. Olson (1971) se démarque de cette conception classique de la « théorie des groupes traditionnelle » en soulignant que la défense de l'intérêt collectif n'est pas une

action volontaire, unanimement partagée et supportée par un groupe, à moins que des mesures coercitives ou des gratifications personnelles incitent les individus qui constituent le groupe à contribuer à la réalisation des buts collectifs.

La décentralisation de la gestion des ressources forestières qui est la thématique centrale de ce chapitre repose sur les collectivités publiques locales autonomes. Il pourrait s'agir, selon l'arsenal juridique propre à chaque État étudié, d'une commune ou d'une collectivité publique locale (district, province, territoire) propriétaire d'un massif forestier naturel ou planté.

### 2.3 La décentralisation politique au service de la gouvernance des forêts par les collectivités locales

Cinq décennies après les indépendances, une évolution structurelle a été amorcée, mais les ressorts théoriques et idéologiques du pouvoir politique ont-ils changé ? Entre reconnaissance d'un pouvoir local autonome et logique administrative, tel semble être le dilemme dans lequel se trouvent les processus de décentralisation. La hantise, parfois fondée, d'un éclatement du territoire, associée à celle de la fragmentation de l'unité politique, imprègne toujours le fonctionnement des institutions politiques en ce sens que les gouvernements entendent se prémunir contre les « externalités négatives de la décentralisation » (Olinga, 2003). L'analyse des cadres juridiques montre que les exigences démocratiques ont imprégné les différents processus d'élaboration des lois de décentralisation bien que cette préoccupation relève davantage d'une nécessité fonctionnelle que d'une soudaine crise de vertu (Worms, 1990).

La dépossession d'une partie des prérogatives de l'État au profit de la périphérie ne s'est pas toujours opérée sur une base consensuelle. Si le rôle des acteurs nationaux est incontestable, l'extériorité des réformes mises en œuvre par les États milite en faveur d'une réception timide des valeurs démocratiques en matière de décentralisation (Oyono, 2004). Comme le souligne Yaméogo (1993), les pays de la COMIFAC semblent, à quelque exception près, faire partie de ces pays qui « *sont conduits à la décentralisation sinon comme on conduit un condamné à l'échafaud, à tout le moins sous certaines contraintes* ». Cela explique pourquoi la décentralisation se caractérise paradoxalement par un foisonnement normatif et institutionnel et une relative ineffectivité fonctionnelle (Oyono, 2004).

Les processus de décentralisation politique ont créé un environnement propice au développement du transfert de gestion par les collectivités publiques locales. Selon que la configuration de l'État est centralisée ou décentralisée, la gestion des ressources naturelles par les entités infra-étatiques bénéficiera d'une infrastructure institutionnelle ou non. Le vent de démocratisation de ces dernières décennies a remodelé tous les États d'Afrique centrale dans le sens de la décentralisation (Ribot, 2002 ; 2010). Les formes, les rythmes et les motivations varient selon l'histoire des institutions politiques de chaque pays, mais les exigences démocratiques et les principes de progressivité, de subsidiarité, d'égalité et de fongibilité des ressources demeurent communs. La redéfinition du rapport entre le centre et la périphérie autorise de nouvelles modalités de partage de l'espace et de gestion des ressources qu'il supporte.

**Tableau 2.1 Cadre juridique et institutionnel de la décentralisation**

Pays	Typologie des collectivités locales	Désignation des autorités/ reddition des comptes	Transfert de compétences	Processus de création du domaine forestier communal
Burundi	Commune		Ineffectif	
Cameroun	Commune	Élection	Partiellement effectif	Classement Plantation
	Région			
Gabon	Commune	Élection	Ineffectif	Non prévu par la loi
	Département			
Congo	Commune	Élection	Ineffectif	Classement Plantation Transfert du domaine de l'État
	Département			
RCA	Commune	Élection	Ineffectif	Classement Reboisement et aménagement
	Région			
RDC	Province	Élection	Ineffectif	Convention entre l'entité territoriale décentralisée et les communautés locales
	Ville			
	Commune			
	Secteur/Chefferie			
Rwanda	District	Élection	Effectif	Classement
Tchad	Région	Élection	Ineffectif	Classement
	Département			
	Commune			
	Communauté rurale			

Le droit forestier s'est construit de façon parallèle voire indépendante de ce processus, s'il n'est parfois antérieur. Mais des « confluences » juridiques ont quand même été favorables au développement de la foresterie communale comme c'est le cas au Cameroun. Dans d'autres cas, ce droit a maintenu un « flou » ou des incompatibilités comme en République démocratique du Congo (RDC).

## 2.4 Panorama actuel de la réglementation portant sur la gestion des forêts par les entités territoriales décentralisées

À l'exception du Cameroun où le processus allant du classement à l'exploitation des forêts communales est effectif, de même que l'utilisation des revenus qui en sont issus, la foresterie communale demeure limitée soit à une évocation légale ou réglementaire sans effectivité matérielle (Congo, RCA, Tchad), soit à un cadre juridique inadapté (Rwanda, Burundi), ou balbutiant (RDC). Comparée aux forêts domaniales de production appartenant à l'État, la proportion des forêts communales est marginale en dépit du partage des objectifs de production et de la soumission aux exigences de l'aménagement. L'importance des forêts domaniales au Cameroun, au Congo et en RCA suggère que ces pays privilégient le secteur forestier industriel

à grande échelle qui génère d'importantes recettes pour les États (Lescuyer *et al.* 2011). La foresterie communale en est encore à ses balbutiements et son potentiel très peu maîtrisé.

Sur le plan juridique, six pays ont intégré la gouvernance des forêts par les collectivités publiques infra-étatiques dans les lois de décentralisation et les codes forestiers. Les droits exercés par ces collectivités portent sur le foncier ou sur la ressource (tableau 2.2). Le Gabon a exclu l'implication formelle des collectivités territoriales dans la valorisation des ressources forestières lui préférant le modèle dit de foresterie communautaire.

Au Burundi, la foresterie décentralisée est prise en compte par la loi n° 1/02 du 25 mars 1985 portant code forestier à travers la consécration d'un domaine forestier des communes et des établissements publics. Le domaine forestier communal est constitué des boisements communaux et des terrains à boiser dont la gestion est concurremment assurée par les autorités communales et le service forestier de l'État selon le régime applicable aux forêts de l'État. Ceci suppose que les forêts communales doivent faire l'objet d'un aménagement au même titre que les forêts domaniales. Cette exigence est réaffirmée par le code de l'environnement, lequel assujettit explicitement l'exploitation des forêts étatiques et communales à l'exigence de plans de gestion agréés par l'administration forestière.

**Tableau 2.2 Configuration de la foresterie décentralisée dans l'espace COMIFAC**

Pays	Dénomination	Affectation	Classification	Statut	Catégories de droits	Exigence de gestion
Burundi	Boisements communaux	Production	Domaine forestier communal	Domaine privé de la commune	Droit sur le sol	Plan d'aménagement selon les superficies
Cameroun	Forêts communales	Production	Domaine forestier permanent	Domaine privé de la commune	Droit sur le sol	Plan d'aménagement
Congo	Forêts des communes et autres collectivités	Production	Domaine forestier permanent	Domaine privé de la commune	Droit sur la ressource	Plan d'aménagement
Gabon	-	-	-	-	-	-
RCA	Forêt des collectivités publiques	Production	Domaine forestier non permanent	Domaine privé de la collectivité	Droit sur la ressource/ Usufruit	Plan simple de gestion
RDC	Unité forestière artisanale	Production	Forêt protégée	Domaine privé de l'État	Droit sur la ressource	Plan annuel d'opération d'exploitation artisanale
Rwanda	Forêt de district	Production	Domaine forestier communal	Domaine privé de la collectivité	Droit sur la ressource	Plan d'aménagement
Tchad	Forêts des collectivités territoriales	Production	Domaine forestier communal	Domaine public de la collectivité	Droit sur le sol	Plan d'aménagement

Dans le contexte du Cameroun, la décentralisation forestière s'est opérée par la consécration de la foresterie communale dans le code forestier. Ce concept renvoie aux formations végétales ayant fait l'objet d'un acte de classement pour le compte d'une commune ou qui ont été plantées par la collectivité concernée. Les forêts communales font partie intégrante du domaine forestier permanent en ce sens qu'elles sont définitivement affectées à la forêt. L'acte de classement ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier pour le compte des dites communes et les formations boisées sont incorporées dans leur domaine privé. À cette catégorie, il conviendra d'ajouter dans la révision de la loi forestière, les forêts régionales prévues par la loi n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions. L'effectivité de cette catégorie de forêt est conditionnée par la mise en place d'un cadre réglementaire précisant son assise foncière et ses modes de gestion.

Au Congo (Brazzaville), le code forestier considère comme forêt d'une commune ou d'une autre collectivité locale ou territoriale, celle qui a fait l'objet d'un classement au profit d'une telle collectivité, ou à la suite de la plantation que la collectivité a effectuée sur un terrain lui appartenant. Les forêts des collectivités locales procèdent soit de la plantation, soit du classement d'une portion du domaine forestier national pour le compte d'une commune, soit d'un transfert du domaine privé de l'État vers celui d'une commune. Ces forêts font partie du patrimoine privé de la collectivité locale concernée. La loi n° 10-2003 du 6 février 2003 relative au transfert des compétences aux collectivités locales offre des possibilités de création de forêts départementales plantées ou de forêts communales. La promotion en cours de l'agroforesterie peut aussi être analysée comme une incitation à mettre en place des plantations forestières.

Le code forestier de la République centrafricaine met en évidence la place des collectivités locales dans la gestion des ressources en consacrant un domaine forestier des collectivités publiques. Le domaine forestier des collectivités est localisé dans le domaine non permanent contrairement à ce qui se passe au Cameroun et au Congo. En substance, l'article 125 affirme qu'« *une forêt appartient à une collectivité publique donnée lorsqu'elle fait l'objet d'un décret de classement pour le compte de cette collectivité ou lorsqu'elle a été reboisée et aménagée par celle-ci au bénéfice des populations riveraines* ». L'article 130 affirme que « *les collectivités qui réalisent les reboisements en ont l'usufruit de plein droit* ». Le cadre légal et réglementaire est muet sur les contours de l'usufruit notamment en ce qui concerne sa durée dans le temps, d'où la nécessité de procéder à un aménagement du cadre légal sur ce point. Ces deux dispositions montrent que la constitution du domaine forestier des collectivités publiques est fonction de son classement ou de l'opération de reboisement et d'aménagement. La loi forestière garde un certain mutisme sur le statut de la forêt classée pour le compte d'une collectivité publique. En règle générale, l'acte réglementaire de classement incorpore la forêt dans le domaine privé de la collectivité publique. Pour autant, il est difficile d'assimiler l'acte de classement à un acte de propriété au sens strict, même si l'article 126 du code forestier utilise le terme « propriétaire » pour désigner les collectivités publiques bénéficiaires des forêts. En prenant appui sur le Cameroun, il a été établi que l'acte de classement autorise la collectivité publique à engager les démarches nécessaires à l'accès à la propriété sans pour autant faire de celle-ci un propriétaire (Kamto, 2001).

La RDC a instauré en septembre 2015 une réglementation créant le statut d'Unité Forestière Artisanale, d'une surface maximale de 500 hectares prise dans le domaine des forêts protégées, et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Entité Territoriale Décentralisée concernée (secteur/chefferie ou commune rurale), mais sur la base d'une convention établie avec la communauté locale détentrice de droits de possession coutumière sur la forêt concernée. Cet espace est dédié à l'exploitation du bois, qui va être sous-traitée à des opérateurs artisanaux de seconde

catégorie, selon les prescriptions d'un plan annuel d'opération. Une partie des revenus tirés de l'exploitation du bois est versée à l'Entité Territoriale Décentralisée pour financer le développement local. À ce jour, aucune Unité Forestière Artisanale n'a encore été créée.

La création de ce nouveau titre forestier a suscité une levée de bouclier de la part des ONG internationales et congolaises. Les récriminations de la « société civile » portent notamment sur l'absence de base légale de la disposition créant l'unité forestière artisanale, la réduction significative des espaces dédiés aux forêts communautaires et la légalisation de « l'exploitation semi-industrielle », pratique consistant en l'utilisation abusive des permis d'exploitation artisanaux afin de contourner le moratoire sur l'attribution des concessions forestières mis en place en RDC depuis 2002. L'analyse de la posture critique des ONG face à cette nouvelle catégorie met en exergue deux enjeux, à savoir la vision de la foresterie communautaire en RDC, le type d'exploitation des ressources ligneuses contenues dans ces espaces et son impact sur la pauvreté ainsi que sur la durabilité de la ressource.

De 2002 avec la publication du code forestier à 2014, il semblait exister un large compromis sur la philosophie guidant la mise en œuvre des FCL (forêts des communautés locales) en RDC, qui est entérinée par le décret n° 14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. Depuis 2014, le gouvernement semble vouloir donner une acceptation différente à la foresterie communautaire en l'ancrant dans les entités territoriales décentralisées (ETD), comme il l'a indiqué en avril 2015 dans un courrier adressé au Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo de la Banque Africaine de Développement. Il existe donc actuellement deux conceptions de la foresterie communautaire en RDC. D'un côté, les FCL, et plus spécifiquement les concessions forestières des communautés locales, peuvent être sollicitées et gérées par des « populations traditionnellement organisées sur la base de la coutume et unies par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent leur cohésion interne », à l'échelle d'un terroir déterminé. À cette définition « communautariste » de la gestion locale des forêts s'oppose une conception « étatique » de la foresterie communautaire qui relèverait alors des ETD, notamment du secteur ou de la chefferie. Ces deux approches de la foresterie décentralisée ont d'ailleurs été entérinées par deux arrêtés récents sur les Unités Forestières Artisanales sous maîtrise d'ouvrage des ETD, d'une part, et sur les concessions forestières des communautés locales, d'autre part.

Le type d'exploitation des ressources ligneuses est la seconde variable influençant grandement les retombées de la foresterie communautaire en RDC, avec trois choix possibles découlant de l'arrêté 050 du 25 septembre 2015 relatif à l'exploitation forestière du bois d'œuvre :

- (1) des « petits » scieurs artisanaux sans obligation d'aménagement ;
- (2) des scieurs artisanaux de taille moyenne sous contrainte de gestion durable ;
- (3) un exploitant industriel avec un objectif d'aménagement durable du massif.

Au regard des expériences actuelles du Gabon et du Cameroun, l'aménagement durable d'une concession de 50 000 ha apparaît comme une option réaliste pour organiser une exploitation industrielle des ressources ligneuses dans une FCL.

Le scénario 1 favorise une foresterie sociale ancrée dans les mœurs locales, mais sans impact majeur ni sur les niveaux de vie, ni sur l'état des ressources. Sa valeur ajoutée financière paraît alors peu évidente. Ce scénario a par contre une forte valeur politique et symbolique en reconnaissant formellement le rôle des communautés dans l'usage et l'aménagement des espaces ruraux. Le lien avec le processus de décentralisation reste toutefois à clarifier.

Le scénario 2 permet à la fois une valorisation réelle des ressources ligneuses et des revenus conséquents pour les populations locales, mais sa mise en œuvre dépend d'une clarification de la réglementation sur le type d'exploitation envisageable dans les forêts communautaires. Il nécessite, en outre, la mise en place de garde-fous afin d'assurer que les communautés puissent superviser l'exploitation forestière sous-traitée à un exploitant industriel. C'est sans doute le scénario le plus pragmatique à moyen terme pour lutter contre la pauvreté tout en renforçant les capacités des communautés à utiliser durablement leurs espaces et les revenus qu'elles en tirent.

Le scénario 3 instaure les ETD comme gestionnaires des forêts communautaires, dont l'aménagement supporte et s'insère dans le plan de développement local et dans le processus de décentralisation. Cette vision de la foresterie communautaire implique cependant une modification de la législation et une clarification des liens entre ETD et institutions coutumières.

Au Rwanda, le rôle des collectivités locales en matière de gestion des ressources forestières est consacré dans divers instruments politiques et légaux. La politique forestière prévoit que les collectivités décentralisées ont pour rôle de faciliter l'implication des communautés locales dans la gestion des ressources forestières. De la même manière, elles doivent établir des partenariats avec le secteur privé en vue de faciliter des investissements. Le code de l'environnement, quant à lui, assigne aux districts la mission de protéger, reboiser et gérer les forêts (Art. 61, Loi organique n° 04/2005 du 08/04/2005 portant modalités de protéger, sauvegarder et promouvoir l'environnement au Rwanda). Ces différents instruments consolident la place des entités locales dans le processus de décentralisation de la gestion forestière tel que consacré par le code forestier.

Le domaine forestier est composé de trois catégories, à savoir le domaine de l'État, le domaine communal et celui des personnes privées (Art. 26, Loi n° 47/1988 portant organisation du régime forestier). En vertu de l'article 51, le domaine forestier de district est constitué (i) des terrains boisés à charge exclusive du district, (ii) des terrains du domaine forestier de l'État ainsi que des terrains boisés au profit de l'État par l'intervention d'institutions publiques ou privées et qui, par arrêté du Ministre ayant les forêts dans ses attributions, sont cédés par l'État au district et (iii) des terrains non boisés, notamment ceux nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration des sols, la régulation des systèmes hydriques ou l'accroissement de la production forestière.

Les terres boisées qui composent le domaine forestier communal doivent être classées en vue d'indiquer leur superficie et leurs affectations. L'acte de classement entraîne l'insertion des ressources forestières dans le domaine privé du district. Les types de forêts concernées par ce processus sont des forêts plantées, étant entendu que les terres nationales constituées des forêts naturelles sont exclusivement comprises dans le domaine public de l'État (Art. 12, Loi organique n° 08/2005 du 14/07/2005 portant régime foncier au Rwanda).

Au Tchad, il découle du cadre normatif de la décentralisation que les collectivités territoriales disposent des arguments légaux nécessaires pour procéder à la création, la gestion, la protection et l'entretien de forêts d'intérêt départemental ou communal selon le cas. La loi forestière reprend à son compte le concept de gestion décentralisée des ressources naturelles. Les forêts domaniales sont ainsi constituées des forêts de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales décentralisées, d'autre part, chacune faisant partie du domaine privé des dites personnes morales de droit public.

## 2.5 Des niveaux hétérogènes de mise en œuvre à l'échelle de la sous-région

La gestion des forêts par les collectivités territoriales s'apparente à une Arlésienne dans l'espace géopolitique de la COMIFAC. Aujourd'hui, seuls trois pays la mettent au moins partiellement en œuvre.

Au Burundi, la foresterie communale est le fait de deux approches : la première résulte de la cession d'une portion du domaine forestier planté de l'État à la commune et la seconde est le reboisement opéré par la commune sous réserve de la détention de droits réels sur l'immeuble (terrain) concerné par le reboisement. L'opérationnalisation de la foresterie décentralisée a eu lieu en 1989 par le transfert de la gestion des boisements domaniaux de moins de 10 ha aux communes. Les données les plus récentes sur les superficies des formations forestières artificielles remontent à 1993 avant la période de crise, les autres résultent d'extrapolations. En 1992, les formations forestières (incluant formations naturelles et boisements) étaient estimées à 205 000 ha, soit un taux de couverture total de 8 % du territoire national. 30 000 ha environ de ces forêts domaniales et communales ont été détruits pendant la période d'instabilité politique (Schlaifer et Ntahompagaze, 2007).

**Tableau 2.3 Superficies boisées au Burundi en 1998 (en ha).**

Formation	Superficie en 1993	Superficie en 1997	Superficie en 1998
Forêt naturelle	55 000	50 000	55 000
Boisements domaniaux	80 000	56 000	61 300
Boisements communaux	11 000	7 000	7 400
Agroforesterie et micro-boisements privés	60 000	60 000	64 000
<b>Total</b>	<b>206 000</b>	<b>173 000</b>	<b>187 700</b>

Modifié de Bararwandika, 1999.

Concernant le Rwanda, les superficies des différentes catégories de forêts gérées aussi bien par l'État que par les gouvernements locaux et les personnes privées restent imprécises. L'inventaire des forêts réalisé en 2007 n'est pas parvenu à donner des estimations précises des superficies forestières en fonction des types de propriétaire (LTS, 2010). En termes de mise en œuvre, la situation des forêts des collectivités au Rwanda se présente comme suit :

**Tableau 2.4 Superficies forestières par type d'acteurs au Rwanda (en ha)**

Type de propriété	Superficie en 2000	Superficie en 2005
Forêts domaniales	282 400	323 637
Forêts de districts et Institutions	105 200	105 200
Forêts privées	116 163	116 163
<b>Total</b>	<b>503 783</b>	<b>545 000</b>

Source: MINITERE/DF, 2006.

Les décrets d'application de la loi forestière de 1988 n'ont jamais été pris, d'où l'absence de forêt de district classée. Au niveau opérationnel, tous les districts disposent d'un plan d'aménagement forestier (PAFD). La mise en œuvre de ces plans demeure cependant problématique. L'une des contraintes majeures réside dans la pression foncière et dans la conciliation difficile entre les impératifs de développement, de conservation et les besoins en bois-énergie. Cette dernière contrainte constitue un enjeu fondamental pour la pérennité des forêts existantes au regard de la croissance des besoins en bois-énergie.

Au Cameroun, depuis l'expérience pilote de la forêt communale de Dimako classée en 2001 et mise en exploitation en 2003, la foresterie communale s'est relativement bien implantée dans le contexte national, du moins pour ce qui concerne les forêts naturelles. Les forêts communales plantées tardent à prendre leur essor en dehors de quelques expériences pilotes. Les surfaces dédiées aux forêts communales demeurent globalement faibles au regard du potentiel qui existe pour le développement de cette catégorie de forêt. Les facteurs limitants résident principalement dans le coût de la procédure de classement qui est relativement important. Par ailleurs, si une évolution substantielle a été observée dans l'aménagement des forêts communales, le grand défi reste celui de la qualité de ces plans et de leur mise en œuvre effective.

**Tableau 2.5 Situation de la foresterie communale au Cameroun en 2014**

Forêts communales	Total F. communales		F. communales aménagées			F. communales non aménagées		
	Nb	Surfaces (ha)	Nb	Surfaces (ha)	%	Nb	Surfaces (ha)	%
Forêts classées	15	420 612	11	287 135	68 %	6	133 477	32 %
Forêts créées par plantation	45	10 918				45	10 918	100,0
Forêts en cours de classement	32	705 773				32	705 773	100,0
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>1 137 303</b>	<b>11</b>	<b>287 135</b>	<b>25 %</b>	<b>83</b>	<b>850 168</b>	<b>75 %</b>

Source : Beligné 2014.

## 2.6 Un développement soutenu par la coopération internationale et les logiques endogènes

Les expériences réussies de mise en œuvre de la décentralisation forestière s'expliquent par la confluence de plusieurs facteurs : le premier facteur peut être relié au plan de zonage indicatif du Cameroun forestier méridional qui a entériné cette catégorie de forêts. Ce préalable a été suivi par l'appui des processus par les partenaires au développement. La forêt communale de Dimako, première forêt communale classée (2001), aménagée et exploitée au Cameroun, a bénéficié des acquis du projet « Forêts et terroirs » financé par la coopération française (Assembe-Mvondo et Sangkwa, 2009 ; Poissonnet et Lescuyer 2005).

Le second élément à prendre en compte pour expliquer le développement de la foresterie communale est la structuration des communes forestières en association. Cette structuration doit être mise en rapport avec le développement de la coopération décentralisée.

La constitution de l'Association des Communes forestières du Cameroun (ACFCam) en 2005 est en effet le produit d'un partenariat entre les communes camerounaises et la Fédération nationale des Communes forestières de France (FNCoFor).

Dans ce partenariat, et avec le concours financier du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et de la Coopération allemande, le Centre technique de la foresterie communale (CTFC, agence d'exécution de l'ACFCam) a fait décoller le processus depuis 2007. Sous l'action conjointe des acteurs locaux et internationaux, 22 forêts communales sont classées (ou en instance de l'être) et aménagées, soit une superficie estimée à 500 000 ha. En outre, 6 forêts communales sont actuellement en cours d'exploitation pour une surface estimée à 150 000 ha (Beligné, 2011).

L'existence de dynamiques endogènes doit être soulignée, dans la mesure où certaines communes camerounaises (Moloundou, Gari-Gombo, Nanga-Eboko, Dzeng, Minta...) n'ont pas bénéficié de l'appui des partenaires financiers pour le classement de leurs forêts. Dans cette configuration, les collectivités territoriales bénéficient parfois de l'appui des exploitants forestiers par le biais de conventions de partenariat. La modicité des ressources humaines, techniques et financières des collectivités territoriales amène ces acteurs à privilégier ce type de partenariat industriel dont certains sont au demeurant contestables, mais dont l'importance en termes de valorisation des produits forestiers ligneux issus des forêts communales ne saurait être ignorée.

## **2.7 La quête de légitimité des institutions décentralisées : illustration à partir du cas de la RDC**

En Afrique centrale, depuis une quinzaine d'années, le consensus semblait avoir été établi sur la distribution des espaces forestiers et des acteurs en charge de leur gestion. Suivant le principe de la gestion participative hérité de la conférence de Rio et porté à bout de bras par la société civile et les partenaires techniques et financiers, l'État, les collectivités territoriales et les populations locales ont vu leurs attributions respectives gravées dans le marbre des lois et réglementations forestières. Le récent débat sur le schéma de la foresterie communautaire en République Démocratique du Congo remet à l'ordre du jour le débat sur la légitimité de la multitude d'institutions qui gravitent dans le secteur forestier. Le débat semble opposer deux visions. D'une part, la foresterie communautaire est considérée comme une opportunité majeure de légitimer les communautés, leurs intérêts, leurs savoirs et leurs perceptions dans le processus d'aménagement du territoire qui se construirait alors « par le bas ». D'autre part, le développement des zones rurales se fait dans le cadre du processus formel de décentralisation qui institue un certain nombre d'entités légales censées porter et mettre en œuvre l'intérêt collectif. La foresterie communautaire est alors considérée comme un maillon de ce processus, quitte à considérer comme secondaires les règles et institutions coutumières locales.

La foresterie communautaire renvoie à une dévolution de la gestion des ressources naturelles aux populations locales en vue de satisfaire leurs besoins sociaux et économiques. Le modèle congolais a tiré avantage de l'expérience camerounaise tout en se démarquant nettement de cette dernière en raison des innovations qu'il apporte concernant la définition de la notion

de « communauté » et des droits octroyés à cette catégorie d'acteurs sur la gestion des forêts. Le modèle congolais repose sur deux piliers complémentaires : la forêt des communautés locales qui est une expression des droits ancestraux sur l'espace et la concession qui est le titre juridique dont se prévaut une communauté pour valoriser l'espace mis à sa disposition par les autorités provinciales (Vermeulen et Karsenty 2015). Les communautés locales détiennent des droits perpétuels et absolus sur les espaces concédés en vertu de la loi. Les droits des populations sur la concession communautaire ne sont pas transférables aux formes juridiques énumérées par le décret n° 14/018 du 02 août 2014 (associations, sociétés coopératives, comité de développement local) étant entendu que ces organisations ne sont pas attributaires, mais de simples gestionnaires. Dans cette perspective, la concession communautaire est un bien collectif non susceptible d'appropriation. Le rôle important accordé aux populations locales dans ce schéma symbolise la volonté d'une participation plus accrue dans la gestion forestière. Cette approche de la foresterie communautaire a largement été plébiscitée par les organisations de la société civile.

Les évolutions récentes de la réglementation traduisent un changement de paradigme concernant la foresterie communautaire tel que souligné précédemment, tout au moins en ce qui concerne les acteurs gouvernementaux. L'orientation des autorités publiques est guidée par la nécessaire articulation entre décentralisation politique et décentralisation de la gestion des ressources forestières. Selon les termes de l'article 5 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Les articles 66 et 67 définissent que « le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un Chef élu et investi par les pouvoirs publics. (...) La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un Chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics ». Selon cette disposition, la notion de communauté constitue le socle des unités territoriales de base. La lecture de ces dispositions appelle quelques commentaires sur le statut juridique du secteur et de la chefferie dans un contexte de décentralisation. Premièrement, l'attribution de la personnalité juridique confère la capacité d'agir en tant qu'acteur juridique autonome. Elle traduit l'individualisation de l'entité territoriale décentralisée, ainsi que la reconnaissance de liens de solidarité sociale spécifiquement locaux par-delà ceux qui s'expriment à l'échelon national. La reconnaissance de la qualité d'entité territoriale constitue en ce sens un gage de sécurité juridique puisqu'elle donne accès à la vie juridique ainsi qu'aux mécanismes de protection qui lui sont associés.

La « communauté locale » est loin de bénéficier des mêmes attributs nonobstant sa reconnaissance par le législateur. La définition entérinée par le code forestier a le mérite de donner un contenu à la notion de communauté locale, mais elle ne lui confère pas de personnalité juridique. Or, l'absence de personnalité juridique est un facteur de fragilité puisqu'elle retire aux communautés la capacité de défendre leurs droits, n'étant pas elles-mêmes des sujets de droit. Contrairement au modèle camerounais qui confère explicitement la personnalité juridique aux communautés locales par le biais de la constitution des associations, les communautés congolaises sont dépourvues de cet attribut. Dès lors se pose la question de savoir si l'on peut attribuer une concession forestière à une communauté

locale alors que celle-ci ne dispose pas de la personnalité juridique. La réponse à cette question est forcément négative, bien que la possession coutumière soit juridiquement consacrée en droit congolais sous le vocable « forêt des communautés locales ». Le décret de 2014 contourne cet écueil en attribuant la concession non pas à la communauté en tant que telle, mais à son ou ses représentants coutumièrement attitrés. Il s'agit là d'une option consacrée par le code forestier qui mentionne explicitement que l'exploitation et l'utilisation des forêts sont ouvertes aux personnes physiques. Vu sous cet angle, on peut déduire que du fait des inégalités économiques et sociales, la foresterie communautaire ne prémunit que partiellement les populations contre le risque de confiscation par les notabilités locales, même si la concession communautaire constitue par ailleurs un bien indivis.

## 2.8 Conclusion : quelle voie pour une effectivité améliorée ?

À l'exclusion du Gabon, les cadres légaux et réglementaires relatifs à la décentralisation de la gestion des ressources naturelles sont propices au développement de la foresterie communale dans l'espace COMIFAC. Cependant, la revue des différentes expériences montre que les dispositifs réglementaires sont dépourvus d'effectivité matérielle d'une part. D'autre part, il apparaît que les expériences de mise en place de dispositions juridiques relatives à la foresterie communale tiennent au soutien de la coopération internationale et à la structuration du mouvement municipal. Ces deux facteurs sont les éléments de base pour l'opérationnalisation de la foresterie communale dans l'espace COMIFAC. La réflexion devrait être poursuivie en vue de prendre en compte les spécificités de chaque État de même que les manquements observés dans le modèle camerounais en termes d'amélioration de la gouvernance et de l'équité dans la gestion des retombées de l'exploitation forestière.

Les exigences relatives au développement de la foresterie communale doivent être pensées suivant une approche multisectorielle de manière à être en cohérence avec les politiques dans le domaine de l'agriculture et des mines, et ainsi éviter les chevauchements potentiels avec les autres formes d'utilisation des terres. Le Cameroun a déjà pris une option dans ce sens en prévoyant des espaces dédiés à la foresterie communale dans le plan de zonage indicatif de sa partie forestière et en travaillant à l'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire. Le Rwanda travaille également à l'élaboration d'un projet de loi relatif à la planification de l'utilisation et l'aménagement des terres.

La foresterie communale ne peut être sous la supervision unique des administrations en charge de la gestion des forêts. Ce processus devrait mobiliser les administrations sectorielles, notamment celles responsables de la décentralisation, des domaines et de l'aménagement du territoire. Ces acteurs institutionnels devraient apporter un appui technique dans les domaines de l'aménagement du territoire communal (intégration aux plans communaux de développement) ou sur l'utilisation des revenus tirés de la forêt communale à l'instar des dispositions prises au Cameroun avec un arrêté conjoint pris par les ministères en charge de l'administration territoriale, des finances et des forêts, mais dont l'application reste problématique.

## Bibliographie

- Abouem à Tchoyi D., Nkolo Ndzodo M. et Pongoue M. 2007 *Analyse comparée des textes relatifs à la législation forestière et la décentralisation au Cameroun*. GTZ-PGDRN Yaoundé.
- Agrawal A. et Ribot J.C. 1999 Accountability in Decentralization: A framework with South Asian and West African Cases. *The Journal of Developing Areas* 33.
- Assembe-Mvondo S. 2005 Décentralisation des ressources forestières et justice environnementale : Analyses des évidences empiriques du Sud-Cameroun. *Law, Environment and Development Journal* 1(1): 33-44.
- Assembe-Mvondo S. et Sangkwa F. 2009 Council Forests: The Case of Dimako. In Diaw C.M., Aseh T. et Prabhu R. (éds). *In Search of Common Ground: adaptive Collaborative Management in Cameroon*. 95-115.
- Bararwandika A. 1999 *L'étude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA) – Burundi*.
- Beauchamp E. et Ingram V. 2011 Impacts of community forests on livelihoods in Cameroon: Lessons from two case studies. *International Forestry Review* 13(3):1-15.
- Beligné V., Kémajou B., Cheteu L. B. et Nankam A. 2011 *Les progrès de la foresterie communale au Cameroun - Situation au 1er mars 2011*.
- Beligné V. 2011 *Forêts et aménagement du territoire*. Mémo mission conjointe PSFE 2011.
- Berezin M. 1999 Democracy and Its Others in Global Politics. *International Sociology* 14(3): 227-243.
- Berkes F. 1996 Social Systems, Ecological Systems, and Property Rights. In Hanna S. et al. (éds). *Rights to Nature: Ecological, economic, cultural, and political principles of institutions for the environment*. Washington, D.C. Island Press: 87-107.
- Bigombé Logo P. 2010 La gouvernance des revenus forestiers décentralisés en Afrique centrale : Pour le meilleur ou pour le pire ? In German L.A., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Governing Africa's Forests in a Globalized World*. Earthscan, Londres.
- Brams J. et Plan J. 2011 Promouvoir la gouvernance des forêts et des territoires par les collectivités locales : l'expérience du COFOR – International. In *Nature & Faune* 25(2): 51-54.
- Breton J.M. 1982 Le domaine de l'État. In *Encyclopédie juridique de l'Afrique* 5: 201-246.
- Cerutti P.O., Lescuyer G., Assembe Mvondo S. et Tacconi L. 2010 The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local government: a decade of logging area fees in Cameroon. *International Forestry Review* 12 (2):130-138.
- Cuny P. 2011 *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Tropenbos International Programme du bassin du Congo, Wageningen, Pays-Bas.
- Dkamela G. P. 2011 *Le contexte de la REDD+ au Cameroun : Causes, agents et institutions*. Document occasionnel n° 57. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Ezzine De Blas D., Perez M. R. Sayer J. A., Lescuyer G., Nasi R. et Karsenty A. 2009 External Influences on and Conditions for Community Logging Management in Cameroon. *World Development* 37(2): 445-456.
- German L., Colfer C.J.P. Barrow C., Küchli C., Blaser J. et Wardojo W. 2010 La gouvernance des forêts et la décentralisation en Afrique : lier les dialogues locaux, régionaux et globaux. In German L.A., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Governing Africa's Forests in a Globalized World*. Earthscan, Londres.

- Kamto M. 1996 *Droit de l'environnement en Afrique*. EDICEF.
- Kamto M. 2001 *Examen critique des textes sur l'aménagement forestier et propositions*. FAO.
- Karsenty A. et Assembe-Mvondo S. 2011 Les régimes fonciers et la mise en œuvre de la REDD+ en Afrique centrale. *Revue des questions foncières* 2(11): 115-129.
- Lescuyer G., Yembe-Yembe R. I. et Cerutti P.O. 2011 *Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo : État des lieux, opportunités et défis*. Document occasionnel 71. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Mahwood P. 1993 Decentralization: The Concept and the Practice. In Mahwood P. (éd.), *Local Government in the Third World: experience of decentralization in Tropical Africa*. Africa Institute of South Africa: Johannesburg, Afrique du Sud.
- Olinga A. D. 2003 La régionalisation camerounaise en chantier : acquis constitutionnels et perspectives législatives. *Juridis Périodique* 55: 91-103.
- Olson M. 1971 *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, États-Unis.
- Ostrom E. 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Oyono P.R. et Efova S. 2006 Qui représente qui ? Choix organisationnels, identités sociales et formation d'une élite forestière au Cameroun. *Afrique et développement*, 31(2): 147-182.
- Oyono P.R. 2004 *Institutional Deficit, Representation, and Decentralized Forest Management in Cameroon*. Environmental Governance in Africa Working Paper 15. WRI: Washington D.C.
- Oyugi W.O. 1983 Local government in Kenya: a case of institutional decline. In P. Mawhood (éd.). *Local Government in the Third World* : 109-40.
- Pontier J.-M. 1978 *L'État et les collectivités locales : la répartition des compétences*. LGDJ, Paris.
- Ribot J.C. 2010 Forestry and Democratic Decentralization in Sub-Saharan Africa: A Rough Review. In German L.A., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Governing Africa's Forests in a Globalized World*. Earthscan: 29-55.
- Ribot J.C. 2002 *African Decentralization: Local Actors, Powers, and accountability*. UNRISD: Genève, Suisse.
- Rochegude A. 2000 *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre*. PDM.
- Roig C. 1966 Théorie et réalité de la décentralisation. *Revue française de sciences politiques* 3: 445-471.
- Sakata M. Tawab G. 2010 *Code forestier congolais et ses mesures d'application*. Commentaires pratiques. Academia-Bruylant, Bruxelles.
- Schlaifer M. et Ntahompagaze P. 2007 *Profil Environnemental de Pays du Burundi*.
- Vedel G. 1961 *Droit administratif*. Presses universitaires de France, Paris.
- Vermeulen C. 2011 *Étude de faisabilité du domaine forestier permanent des collectivités*. Rapport PAGEF.
- Vermeulen C. et Karsenty A. 2015 Les concessions forestières des communautés locales : une avancée potentielle pour la foresterie sociale en RDC. *Cahiers Africains - Afrika Studies* 86: 97-112.
- Viola A. 2002 *La notion de la République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. LGDJ, Paris.
- Yaméogo H. 1993 *Repenser l'État africain*. L'Harmattan, Paris.
- Züldorf G., Nkolo M. et Delvienne Q. 2008 *Analyse de la procédure de classement et d'immatriculation foncière des forêts communales au Cameroun*. GTZ/ProPSFE.

# 3

## **Le partenariat public-privé (PPP) dans les aires protégées du bassin du Congo**

### **L'exemple du parc national d'Odzala-Kokoua en République du Congo**

Norbert Gami<sup>1</sup>

#### **Résumé**

Ce chapitre met en évidence le passage progressif en Afrique centrale de la gestion étatique des aires protégées par les gouvernements via les ministères en charge de la faune et des aires protégées, au partenariat public-privé. En partant d'un cas d'étude précis, celui du parc national d'Odzala-Kokoua au Nord de la République du Congo, on montre comment cette approche novatrice prend en compte les autres parties prenantes, en particulier les communautés locales, dans la prise de décision et le partage des revenus générés par la mise en valeur des ressources naturelles via le tourisme.

Mots-clés : *partenariat public-privé, République du Congo, aires protégées.*

---

1 Docteur en anthropologie, conseiller principal socio-économique au programme WCS Congo

### 3.1 Introduction

Selon le site Wikipedia, le partenariat se définit comme une « association active de différents intervenants qui, tout en maintenant leur autonomie, acceptent de mettre en commun leurs efforts en vue de réaliser un objectif commun relié à un problème ou à un besoin clairement identifié dans lequel, en vertu de leur mission respective, ils ont un intérêt, une responsabilité, une motivation, voire une obligation. Par le terme même de partenariat, on admet l'existence de deux acteurs au moins, certes distincts mais de même niveau, complémentaires dans leurs attributions, et pouvant utilement collaborer sur un objectif commun ».

Dans le cas du parc national d'Odzala-Kokoua en République du Congo, ce partenariat concerne deux acteurs principaux, le ministère de l'Économie forestière et du Développement durable et *African Park Network* (APN), une ONG sud-africaine. Les deux partenaires sont liés pour une période de 25 ans par un accord qui définit les modalités de participation des différents acteurs dont les communautés locales à la prise des décisions concernant la gestion du parc.

La notion de partenariat public-privé (PPP) a été promue dans les années 1990 par la Banque mondiale dans le domaine des infrastructures. En 1999, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, lance, à l'occasion du Forum économique de Davos, un « pacte mondial », le *Global compact*, qui cherche à stimuler l'application, par les entreprises transnationales, des droits sociaux et économiques ainsi que des normes environnementales. Lors de la conférence de Monterrey en 2002 sur le financement du développement, les gouvernements soulignent l'importance des PPP comme instruments permettant de mobiliser de nouvelles ressources pour permettre de se rapprocher des Objectifs du millénaire.

### 3.2 Aperçu du partenariat public-privé dans la gestion des aires protégées en Afrique centrale

La gestion des aires protégées en Afrique centrale, tout comme leur création durant l'époque coloniale et après les indépendances, a d'abord été le monopole de l'État. La lutte anti-braconnage apparaissait alors comme l'unique moyen de sauvegarder les ressources naturelles, la participation des autres acteurs n'étant pas d'actualité. Il y a une quinzaine d'années encore, l'immersion d'acteurs de formation autres que les écoles forestières ou de faune, était mal perçue. Depuis, on a compris que la gestion durable des ressources naturelles en particulier fauniques, nécessite l'implication et la prise en considération de tous les acteurs intéressés.

Le partenariat public-privé (PPP) permet que l'État n'ait plus le monopole sur la gestion tant administrative, financière que technique des aires protégées. C'est une nouvelle approche de gouvernance et de gestion des aires protégées.

#### 3.2.1 Genèse de l'incitation des États à l'expérimentation du modèle PPP

Le réseau des aires protégées d'Afrique centrale (RAPAC), organe habilité de la COMIFAC et de la CEEAC pour les aires protégées, fut le premier à lancer la réflexion et inciter les États membres de la COMIFAC à expérimenter d'autres formes de gestion des aires protégées dont

le partenariat public-privé (PPP). Le RAPAC a été créé en mai 2000, avec pour mission d'appuyer la conservation de la diversité biologique et la gestion durable des ressources naturelles dans et autour des aires protégées d'Afrique centrale, par le développement d'un réseau efficient et solidaire, et de promouvoir la bonne gouvernance, l'harmonisation des politiques et des instruments de gestion.

L'atelier sur le développement des outils et modes de gestion des aires protégées en Afrique centrale, organisé par le RAPAC à Brazzaville du 10 au 13 février 2009, a fait deux recommandations sur le mode de gestion des aires protégées en Afrique centrale.

- Recommandation 1 : *« Que les pays membres du RAPAC examinent les voies et moyens pour tester et intégrer les modes de gestion appropriés et innovants dans leur législation afin de saisir les opportunités qui s'offrent pour la mobilisation des fonds d'origine diverse destinés à améliorer la gouvernance et promouvoir les investissements en faveur des aires protégées... »*
- Recommandation 2 : *« Que les pays membres du RAPAC examinent les pistes susceptibles de concilier le mode de gestion en partenariat avec le mode de gestion en régie (le mode de gestion centralisée ayant montré ses limites, la mise en place de systèmes de gestion en régie pourrait être envisagée à travers des mécanismes institutionnels, comprenant des établissements publics, aux procédures simples, légères et déconcentrées . Un effectif bien évalué, un mécanisme de financement pérenne et complémentaire, ainsi que des plateformes de concertation au niveau national et local s'avèrent nécessaires).*

Des initiatives de partenariat public-privé ont ainsi commencé dans certains pays d'Afrique centrale.

Le séminaire de formation sur le management des aires protégées en mode PPP, tenu à Douala du 22 juin au 11 juillet 2014, illustre la prise de conscience des décideurs pour une gestion à responsabilité partagée et efficace des aires protégées en Afrique centrale. Ce séminaire, organisé par le RAPAC avec financement du Programme d'appui à la conservation des écosystèmes du bassin du Congo (PACEBCo), avait pour objectif de contribuer au renforcement des compétences du personnel du réseau des aires protégées d'Afrique centrale, des décideurs et des gestionnaires des aires protégées. Près d'une trentaine de personnes ont pris part à cette formation.

Dès lors, les décideurs ont signalé les limites de la gestion administrative traditionnelle des aires protégées, à l'instar du secrétaire exécutif de la COMIFAC au séminaire, cité ci-dessus : *« Il y a donc urgence de développer de nouvelles stratégies pour assurer une bonne gestion et une meilleure valorisation des aires protégées, ceci pour répondre à la concurrence qu'imposent les autres formes d'utilisation des espaces réservés à la conservation des ressources forestières et fauniques. Raison pour laquelle la promotion du PPP est inscrite dans le Plan de convergence révisé qui a obtenu la validation qui s'est tenue du 16 au 17 juin dernier à Brazzaville ».*

De même la COMIFAC, dans son Plan de convergence édition 2 (2015-2025) dans l'axe d'intervention 5 sur le développement socio-économique et la participation multiacteurs, insiste sur la nécessité du PPP : *« Ce processus qui devra permettre d'associer le plus grand nombre d'acteurs (secteurs public et privé, société civile, partenaires au développement...) constitue le gage à la fois de son appropriation par toutes les parties prenantes et un atout majeur pour la réussite des objectifs assignés à cet axe d'intervention ».*

L'allocation de l'inspecteur général du ministère des Forêts et de la Faune du Cameroun au même séminaire corrobore ces propos : *« Au moment où ce mode de gestion, nouveau pour la*

*sous-région, est de plus en plus promu pour la gestion des aires protégées, c'est l'opportunité idéale pour s'imprégner de ses rouages avant de s'embarquer pour les pays qui ne l'ont pas encore fait ou de rectifier le tir pour ceux qui ont déjà pris le train ».*

Le recours à ce mode de gestion se justifie selon Agnangoye (2015) par :

- l'absence ou la très faible prise en compte des aires protégées dans les budgets des États ;
- la faible capacité des aires protégées à mobiliser les financements d'origines diverses ;
- l'aggravation des menaces sur le potentiel écologique des sites ;
- la faible attraction et valorisation économique des aires protégées ;
- les limites des financements extérieurs liés aux cycles des programmes.

Le succès de ce modèle se confirme par le tout récent protocole d'accord signé à Kinshasa le 27 août 2015 entre le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) et l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN) pour la cogestion du Parc national de la Salonga (PNS). Par cet accord, conclu pour une phase initiale de trois ans, le WWF et l'ICCN s'engagent à mettre en place une cogestion du Parc national de la Salonga afin d'assurer son maintien et son renforcement. L'accord définit les responsabilités respectives, ainsi que les modalités de collaboration à travers notamment la mise en place d'une équipe de direction conjointe.

**Tableau 3.1 Aires protégées des pays du bassin du Congo gérées en PPP**

Pays	Nom de l'aire protégée	Partenaires associés pour le PPP	Date de démarrage du partenariat	Statut de l'aire protégée
République du Congo	Parc National d'Odzala - Kokoua	African Parks Network (APN) MEFDD	2010	Parc national UNESCO « MAB »
	Parc National de Nouabalé-Ndoki	Wildlife Conservation Society (WCS)	2014	Parc national
	Parc National d'Odzala - Kokoua	Leader of Conservation in Africa (LCA)	2010	Gouvernement congolais pour promotion tourisme au PNOK
République Démocratique du Congo	Parc National des Virunga	Fondation Virunga et ICCN	2007 - 2009	Parc national Patrimoine mondial de l'UNESCO
	Parc National de la Garamba	African Parks Network (APN) ICCN	2007 - 2009	Parc national Patrimoine mondial de l'UNESCO
	Parc National de la Salonga	Fonds Mondial pour la Nature (WWF)	2015	Patrimoine mondial de l'UNESCO en péril
République du Tchad	Parc National de Zakouma	African Parks Network (APN)	2010	

### 3.2.2 L'exemple du Parc National d'Odzala-Kokoua au Congo Brazzaville

Le parc national d'Odzala-Kokoua (PNOK) est parmi les premiers à être créés en République du Congo suite aux informations venant de la mission scientifique menée de juillet à

décembre 1885 par Jacques de Brazza, frère de l'explorateur français Pierre Savorgnan de Brazza, et par Attilio Pecile de nationalité italienne. C'est en effet le 13 avril 1935 qu'il fut créé et validé dans ses limites par l'arrêté n° 2243 du 27 juillet 1940. Au vu de la richesse biologique en dehors des limites du parc, il y a eu extension et c'est le décret n° 221 du 10 mai 2001 qui a confirmé sa superficie actuelle de 1 354 600 ha.

Le parc a bénéficié depuis 1992 de cinq phases d'exécution du programme ECOFAC sur financement de l'Union européenne, à l'époque où le mode de gestion n'était pas encore en partenariat public-privé. Depuis 1977, il fait partie intégrante du réseau coordonné des réserves de biosphère dans le cadre du programme *Man and Biosphere* (MAB) de l'UNESCO. Le parc appartient au complexe transfrontalier Dja-Odzala-Minkébé (TRIDOM) signé entre les gouvernements de la République du Congo, du Cameroun et du Gabon. Il est également inscrit sur la liste indicative des biens du patrimoine mondial depuis 2008, et figure parmi les sites pilotes du RAPAC.

Le PNOK compte 39 villages aux abords immédiats, répartis dans trois axes qui lui sont limitrophes (nord, sud-est et sud-ouest). Ces villages ont une population d'environ 12 000 habitants. Les centres urbains les plus proches sont notamment Etoumbi, Makoua, Sembé et Ouessou (environ 45 000 habitants), ce qui lui fait subir une forte pression anthropique.

Afin d'améliorer la gouvernance et l'efficacité de la gestion de ce parc, le gouvernement congolais à travers le ministère de l'Économie forestière et du Développement durable, a initié pour la première fois au Congo le partenariat public-privé (PPP).

### **3.2.3 Nouvelle forme de gestion du Parc national d'Odzala-Kokoua et place des communautés dans la gouvernance**

Le gouvernement de la République du Congo développe depuis l'année 2010 l'expérience pilote de gestion en partenariat public-privé (PPP) du parc national d'Odzala-Kokoua pour la conservation et la valorisation touristique des ressources naturelles, en particulier fauniques, du parc, afin de générer des bénéfices susceptibles de contribuer à la réduction de la pauvreté des communautés riveraines du parc. C'est dans cet esprit qu'a été créée la Fondation Odzala-Kokoua (FOK) le 6 mars 2012, organisation à but non lucratif dont les membres fondateurs sont le ministère de l'Économie forestière et du Développement durable (MEFDD) et la fondation *African Parks Network* (APN), ONG sud-africaine. Dans le cadre de ce partenariat dont la durée est de 25 ans, APN a pour mission entre autres de « contribuer à l'effort du Gouvernement de développement socio-économique des populations riveraines en participant à la mise en œuvre des activités génératrices de revenus, et de manière générale, tous moyens susceptibles de concourir à la conservation et la gestion durable des ressources naturelles dans le Parc National Odzala Kokoua » (statut de la Fondation Odzala-Kokoua).

### **3.2.4 En termes de gouvernance, quelle est la place des communautés ?**

Les communautés en périphérie du parc sont organisées dans chaque village en Association pour la surveillance et le développement durable (ASDD), disposant de récépissés et donc reconnues officiellement par les autorités congolaises au niveau des sous-préfectures de Mbomo, Etoumbi, Kelle et Makoua. Ces ASDD ont élu deux représentants qui les

**Tableau 3.2 Mise en place du partenariat public-privé dans le parc national d'Odzala-Kokoua**

Date	Objet
18 février 2010	Signature du protocole d'accord cadre portant sur la gestion et le financement du parc
14 novembre 2010	Signature de l'accord de partenariat pour la gestion et le financement du Parc National Odzala Kokoua entre le MEFPD et APN
6 mars 2012	Statuts de la Fondation Odzala-Kokoua (FOK)

représentent au conseil d'administration de la fondation Odzala-Kokoua. Deux plateformes d'échanges d'information appelées « fora » réunissent les représentants des 71 ASDD après chaque conseil d'administration, pour échange d'information et recueil des doléances ou conseil. Après chaque forum, les deux représentants des communautés rapportent les doléances des communautés au conseil d'administration et participent aux autres débats sur la gestion du parc.

La FOK comprend : - un conseil d'administration constitué des représentants du ministère, des communautés locales, du RAPAC et de la Leadership pour la conservation en Afrique (LCA) qui est l'organe de décision ; - l'Unité de gestion du parc (UGP), organe exécutif de la Fondation.

### 3.2.5 En quoi le PPP a-t-il amélioré la gouvernance au niveau du parc national d'Odzala-Kokoua ?

Cette approche a permis d'améliorer la participation des différents acteurs, en particulier celle des communautés riveraines du parc ; la valorisation du potentiel touristique du parc et enfin de l'accroissement des revenus des communautés à travers le partage des bénéfices de l'activité touristique.

Le PPP a d'abord permis la participation des communautés via leurs représentants au conseil d'administration de la FOK. Ces deux représentants des communautés sont élus par vote lors des assemblées générales des 71 associations villageoises après une campagne d'explication. Les communautés peuvent désormais faire entendre leur voix, et notamment participer aux débats sur la sélection et le financement des microprojets de développement dans les différents villages. Cette approche n'existait pas avant la mise en place du partenariat public-privé.

L'approche PPP à Odzala a permis ensuite de mieux valoriser le potentiel touristique du parc. En effet, APN travaille avec la Fondation Platner via la LCA, qui a des concessions touristiques dans le parc. Cette structure spécialisée dans le tourisme aménage les lodges, travaille avec les *tour operators* dans le monde, procède à la formation ou au renforcement des capacités des jeunes hommes et femmes des communautés locales à l'activité touristique. Enfin, un autre avantage pour les communautés est le revenu généré par le tourisme et l'utilisation de celui-ci dans les microprojets communautaires.

L'approche de gestion du parc en PPP en République du Congo a commencé par Odzala, et est actuellement en cours de réplification au parc national de Nouabalé-Ndoki avec comme partenaire la *Wildlife Conservation Society* (WCS). Il a été créé, à cet effet, la Fondation Nouabalé-Ndoki (FNN) à l'image de la Fondation Odzala-Kokoua (FOK).

Mais les communautés ont du mal à formuler les projets d'intérêts communautaires pour utiliser au mieux la part des revenus touristiques qui leur revient. Il faut encore des efforts pour renforcer les capacités dans ce domaine.

Les communautés sont associées au recrutement des employés locaux comme les écogardes, les guides touristiques, car chaque association de village (ASDD) se concerte et fournit les noms des différents candidats qui participent à l'épreuve de sélection.

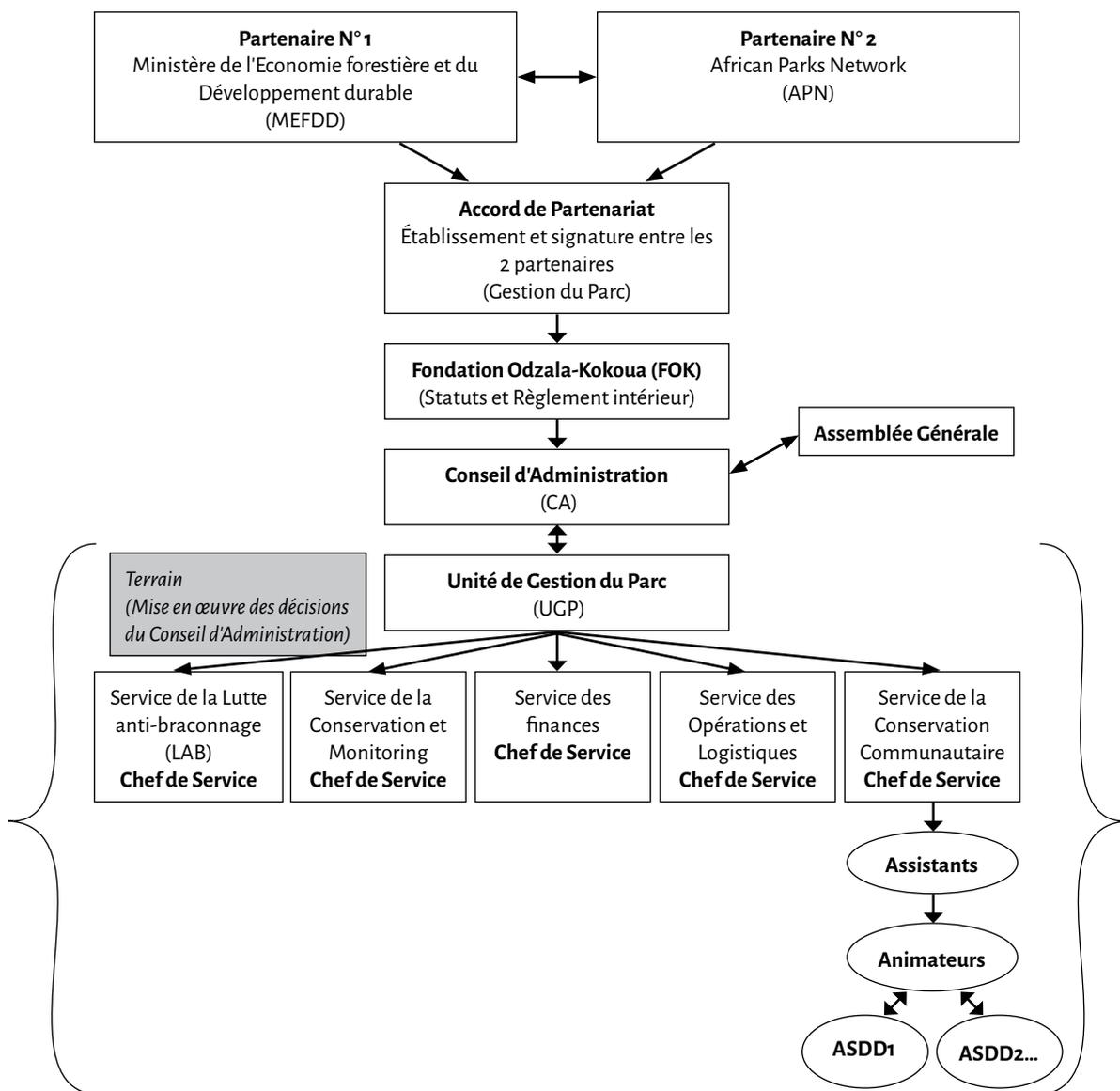
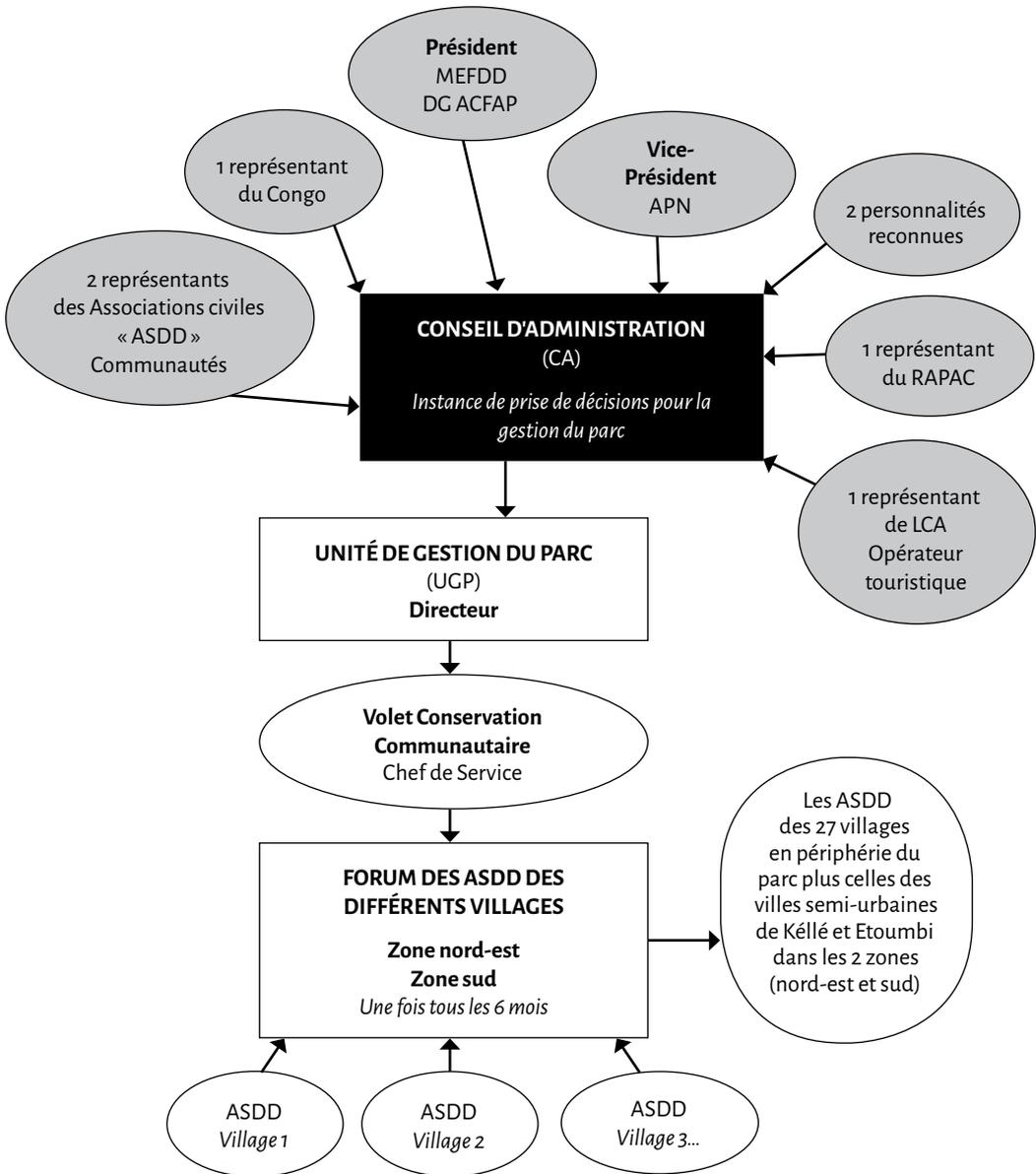


Figure 3.1 Organisation du PPP pour la gestion du parc national d'Odzala-Kokoua



**Figure 3.2** Participation des communautés riveraines du parc au conseil d'administration du Parc national d'Odzala Kokoua

### 3.2.6 Quelles sont les leçons apprises de ce mode de gestion actuellement en cours d'expérimentation ?

Selon Agnangoye (2015), le PPP a donné de premiers résultats perceptibles : - la mobilisation de financements importants d'origines diverses ; - l'amélioration substantielle des infrastructures techniques, touristiques et sociales ; - un meilleur équipement et traitement du personnel ; - le renforcement conséquent du personnel de surveillance ; - l'amélioration de l'état de conservation du potentiel écologique et de la valeur intrinsèque

des sites ; - la promotion du tourisme avec des retombées économiques directes pour les populations riveraines ; - l'amélioration des rapports avec les communautés locales et enfin l'amélioration de la visibilité et de l'attraction des sites.

La République du Congo est dans la phase d'expérimentation de ce mode de gestion, qui donne lieu à l'observation de lacunes en cours de correction dans la mise en œuvre du partenariat.

Le PPP d'Odzala a connu des ratés en ce qui concerne la gestion de la lutte anti-braconnage confiée à APN, alors que le chef de cette unité doit relever du Ministère et négocier les armes avec d'autres ministères comme la Défense et l'Intérieur. Il a été difficile pour ces partenaires d'accepter un expatrié à ce poste. En effet, si l'accord laisse au partenaire la possibilité de recruter après concertation un responsable de la LAB, la manipulation des armes rend cette unité très sensible. Les ministères de l'Intérieur et de la Défense, à demi-mot, préfèrent qu'à ce poste soit nommé un agent assermenté du ministère de l'Économie forestière.

Autre raté, récemment corrigé : l'absence de représentant du ministère au niveau du directoire du parc.

Si la correction de ces lacunes par les deux principaux partenaires est plutôt encourageante, des efforts et surtout des financements doivent être recherchés pour le renforcement des capacités des membres des associations locales (ASDD) des 71 villages autour du parc en matière d'identification, rédaction et gestion des microprojets liant conservation et développement.

L'accroissement des revenus des communautés locales passe aussi par la valorisation du savoir-faire traditionnel (artisanat), car les communautés locales et les artisans locaux ne profitent pas assez sur le plan financier des touristes qui visitent le parc. Il doit être envisagé la formation de ces artisans par un spécialiste afin d'améliorer et d'adapter la qualité des objets présentés aux touristes.

### 3.3 Conclusion

La cinquième phase du programme ECOFAC V du RAPAC distingue deux catégories d'aires protégées : - les aires protégées avec contrat de concessions/délégation de pouvoir de gestion (PPP) ; - les aires protégées disposant de l'ancien mode de gestion administratif. Dans l'évaluation de fin de programme, il ressort clairement que la prise en compte des aspects communautaires occupe une place de choix. Les aires protégées avec concession/délégation de gestion ont l'avantage que le partenaire a dans l'organigramme un volet conservation communautaire.

L'approche PPP est encouragée par le RAPAC, qui recommande de procéder à l'évaluation des premiers accords en cours par des institutions ou experts indépendants, et de communiquer sur les premiers résultats de la gestion des AP en mode PPP, et également d'organiser un atelier d'échanges d'expériences regroupant les représentants des gouvernements et des partenaires signataires des premiers accords.

## Bibliographie

- Agnangoye J.P. 2015 *Expériences de gestion des aires protégées en mode partenariat public-privé (PPP) : leçons apprises en Afrique centrale*. Présentation aux JAP5 du RAPAC, Yaoundé. Fondation Odzala-Kokoua 2012 *Statuts de la Fondation Odzala-Kokoua*. FOK.
- Gami N. et al. 2015 *Rapport général de la 5e édition des journées des aires protégées*, rapport général de l'atelier. RAPAC.
- Gami N. 2003 *Le sanctuaire de gorilles de Lossi (Congo) : les leçons d'une démarche participative*. Série Forafri, CIRAD, Coopération Française, CIFOR.
- Gami N. et Doumenge C. 2001 *Les acteurs de la gestion forestière en Afrique centrale et de l'Ouest*. Document de travail n° 1 du projet Forafri.
- Gami N. 2000 *Création du sanctuaire de gorilles de Lossi*. Rapport final, APFT/AGRECO.
- Hecketsweiler P., Doumenge C. et Mokolo Ikonga J. 1991 *Le Parc national d'Odzala, Congo*. UICN, Gland, Suisse/Cambridge, Royaume-Uni.
- MEFDD 2010 *Accord de partenariat pour la gestion et le financement du Parc national d'Odzala-Kokoua*. République du Congo.
- RAPAC-COMIFAC 2014 *Séminaire de formation sur le management des aires protégées en mode partenariat public-privé (PPP)*, rapport final, Douala 22 juin-11 juillet.
- RAPAC 2010 *Atelier sur le développement des outils et modes de gestion des aires protégées en Afrique centrale*, rapport final. Brazzaville, février 2009.
- Schumperli Younossian C. et Dommen E. 2005 *Les partenariats public-privé, enjeux et défis pour la coopération au développement*. In *Annuaire suisse de politique de développement*, 24(2) mis en ligne le 18 février 2010.
- <http://www.african-parks.org>
- <http://www.acfap-congo.org>
- <http://www.rapac.org>
- <http://www.comifac.org>
- <https://fr.wikipedia.org/wiki/Partenariat>

Partie

# 3

## Les communautés ont-elles pris le pouvoir ?

*Les droits et devoirs dévolus aux acteurs locaux ont beau être mis en exergue dans le statut des diverses formules d'inclusion des intéressés dans la gestion décentralisée des forêts d'Afrique centrale, on constate dans la pratique une certaine mise à l'écart des populations locales, et surtout des peuples autochtones. Qu'on l'explique par l'inadaptation des règles de fonctionnement nouvelles aux valeurs et représentations des acteurs locaux (Bouki) ou par l'avantage dont bénéficient les concessions avoisinantes du fait d'une privatisation de la sphère de décision publique (Boutinot et al.), c'est notamment le cas dans la partie forestière du Cameroun, où l'extension des forêts communautaires a été plus importante qu'ailleurs en Afrique centrale.*



# 4

## La participation dans les forêts communautaires du Sud-Cameroun

Théophile Bouki<sup>1</sup>

### Résumé

En Afrique centrale, les forêts communautaires constituent une des modalités de gestion forestière devenue populaire dans les projets gouvernementaux. Dans cette approche, le positionnement des acteurs locaux s'inscrit dans le prolongement des initiatives spécifiques à la décentralisation et à la gouvernance. L'objectif de ce chapitre est de montrer comment la participation a rendu inclusive la gestion locale des forêts au Sud-Cameroun. Si cette inclusion est réelle, favorise-t-elle la participation de tous les acteurs centraux ? Renforce-t-elle la responsabilité de ceux-ci, ainsi que la considération des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général ? Conduite à partir d'enquêtes, l'analyse présentée est illustrée par deux cas dans la province du Sud-Cameroun, où sont étudiés les effets de la participation dans les mutations sociales en cours. Bien que l'État soit absent dans l'encadrement des acteurs locaux, ses effets sont tangibles du fait des diverses rencontres à l'échelle villageoises, notamment les réunions de concertation pour la construction des structures de gouvernance et la définition des règles collectives pour l'élaboration des plans simples de gestion. Malgré une bonne participation au départ, ces dynamiques sociales se sont avérées fragiles.

Mots-clés : *forêts communautaires, participation, gouvernance, entités juridiques, Cameroun, communautés locales.*

---

1 PhD, consultant en gestion communautaire, chercheur et membre associé au Laboratoire Dynamiques Sociales et Recompositions des Espaces (LADYSS URM 7533-Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, France)

## 4.1 Introduction

En Afrique, la *gestion communautaire* des forêts est devenue une manière de mettre en œuvre ce qu'on appelle le *développement participatif*, lequel désigne un ensemble de pratiques sociales fondées sur l'organisation des *communautés locales*, suscitant des initiatives innovantes qui contribuent au développement local (Roe *et al.* 2009). Le positionnement des acteurs locaux dans la sphère politique à l'échelle villageoise s'inscrit ainsi dans le prolongement des initiatives nationales en matière de décentralisation et de gouvernance. C'est le cas dans les territoires forestiers du Sud-Cameroun depuis 1994. Plusieurs travaux ont analysé cette question de la participation en lien avec les forêts communautaires (Cuny 2011, Ezzine de Blas *et al.* 2011, Long 2010, Lescuyer 2005 et Milol 1999).

À côté des autorités locales, d'autres catégories d'acteurs émergent comme parties prenantes clés des initiatives locales qui substituent à la logique répressive des rapports de partenariat (Talla Takoukam et Gnahoua 2013). Si l'on se réfère à Colfer et Resosudarmo (2001) et à Brown (1999), on considère généralement que la mise en œuvre de la *gestion communautaire* est à même de renforcer la responsabilité des acteurs locaux face à la dégradation des forêts et de ses ressources. Mais comment ces acteurs passent-ils d'un mode de coordination jadis coutumier à celui dit participatif ? De toute évidence, ce passage nécessite de nouveaux arrangements institutionnels. À un moment où la plupart des pays d'Afrique centrale s'engagent dans la foresterie communautaire, comprendre ce qui se joue à l'échelle du microcosme peut contribuer aux progrès dans la promotion de la foresterie participative.

Bien que propice à la participation, le nouveau mode de gestion a eu des résultats peu satisfaisants par rapport aux attentes des institutionnels. Au Sud-Cameroun, le processus n'a été que timidement mis en œuvre. Il convient donc d'analyser comment, dans les forêts communautaires, les nouveaux dispositifs et outils de gouvernance locale ont fonctionné. Cette problématique sera ici illustrée par deux études de cas choisis dans le département du Dja et Lobo, au Sud-Cameroun. Le premier est celui du village d'Atong-Mimbanga, où une description des mécanismes ayant conduit aux nouveaux arrangements institutionnels est proposée. Le cas suivant concerne les villages de Minko'o, Akontangan' et Djop, qui posent la question de l'application des forêts communautaires dans un contexte pluri-ethnique et pluri-lignager.

## 4.2 Cadre théorique

La démarche se fonde principalement sur l'analyse du fonctionnement des entités juridiques, organes qui assurent la gestion collective. Celles-ci sont nées du processus de décentralisation engagé en 1994 par l'État camerounais, qui a transféré la gestion d'une partie des forêts aux *communautés locales*, donnant aux acteurs locaux plus de droits sur les ressources naturelles (Ribot 2003, Anderson *et al.* 2006).

Pour être officielle, une *communauté* doit se constituer en entité sociale légale, c'est-à-dire se faire représenter par un groupe d'individus regroupés au sein d'une structure de gestion ayant des statuts reconnus juridiquement. En matière de *gestion communautaire* moderne, les entités juridiques sont devenues révélatrices des dynamiques sociales. Dans presque

tous les pays africains ayant opté pour la gestion participative des ressources forestières, les *communautés* doivent se déclarer en entité juridique pour pouvoir passer des accords officiels avec l'État (Long 2010). Ces structures de gestion prennent des formes diverses : associations, groupes d'initiatives communes ou coopératives (Aziz *et al.* 2014, Diaw *et al.* 1998, Djeumo 2001, Lescuyer 2005, Bracke *et al.* 2008).

Ménard<sup>2</sup> (1997) propose deux axes d'analyse pour appréhender le concept d'organisation. Le premier repose sur l'agencement des composantes du système économique. Le second s'attache à mettre en évidence les mécanismes internes dans les organisations afin de mieux comprendre les interactions politiques et socio-économiques. Cette acception fournit les éléments essentiels pour identifier de façon théorique une organisation. Il s'agit d'une coordination formelle, définissant une structure caractérisée par son degré de complexité (hiérarchie), ses règles et procédures (formalisation) et son degré de centralisation (décision). Le jeu d'acteurs s'observe à travers les organisations de type associatif. L'intérêt de la gouvernance locale apparaît dans la manière de conduire des actions collectives (Pacquet 1999).

## 4.3 Problématique

### 4.3.1 Questionnement

Le constat qui se dégage des dynamiques sociales observées au Sud-Cameroun est que les acteurs appelés à occuper des places de choix dans la nouvelle sphère politique au plan local déploient leurs activités dans un environnement social en mutation résultant de la manifestation des initiatives collectives. L'approche inclusive permet d'impliquer largement les parties prenantes dès le début du processus de gestion collective. Cependant, l'analyse de la *tenure enchâssée* chez les peuples forestiers du Sud-Cameroun (Diaw 2005) montre qu'il existe une stratégie foncière d'accès aux ressources naturelles : celui dit traditionnel, en vigueur dans les lignages et clans, où seuls les membres d'un groupe social bien défini ont des droits imprescriptibles d'accès aux ressources. Ceci traduit la difficulté dans la redistribution des droits suivant les unités sociales (individus, familles, lignages, villages). Cet enchâssement est un facteur de complexité pour concilier le droit coutumier et la *gestion communautaire*, dont il explique en particulier les écueils.

Malgré ce fait, l'intérêt de cette modalité de gestion collective est toujours d'actualité. En effet, certains auteurs (Ostrom 1990, Bromley 2002) considèrent que l'organisation et la dynamique interne des *communautés*, qui établissent des normes sociales régissant l'accès et l'exploitation des ressources communes, permettent de repenser cette notion d'appropriation collective. En considérant que la *gestion communautaire* est indissociable d'une action s'appuyant sur des organisations sociales efficaces, les questions qui se posent sont les suivantes : ces organisations sont-elles capables de mobiliser et de libérer les énergies afin que tous ceux qui sont impliqués dans la dynamique participative tirent profit des avantages offerts par la décentralisation ? Sont-elles capables – c'est la question des capacités organisationnelles qui est mise en exergue – d'œuvrer pour un processus transparent, répondant aux principes de la gouvernance ?

---

2 Claude Menard est économiste canadien et professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

Au moment où la question de la participation demeure forte dans le développement des forêts communautaires et où de réelles opportunités s'offrent aux populations locales, les entités juridiques sont renvoyées à un débat de fond sur leur rôle dans la construction des territoires au plan socio-économique. Idéalement, les acteurs assumant des responsabilités dans le transfert de pouvoir ainsi que dans des nouvelles structures de gestion qui émergent doivent démontrer leur capacité à coordonner leurs actions afin de favoriser l'inclusion. Dès lors, quels sont les effets de la participation dans les mutations sociales induites par l'application des forêts communautaires ?

### 4.3.2 Hypothèses

De ces questions, se dégagent deux hypothèses.

Première hypothèse : l'application des forêts communautaires pose des problèmes de gouvernance, parce que l'autorité publique ne coordonne pas le mécanisme de transfert de pouvoir, d'une part et, parce que d'autre part, les communautés locales elles-mêmes ne s'adaptent pas à la nouvelle donne gestionnaire.

Deuxième hypothèse : les modalités d'application de la gestion communautaire moderne ne répondent pas toujours aux attentes villageoises ainsi qu'aux enjeux d'appropriation des « espaces-ressources » parce qu'elle ne prend pas en compte la spécificité des systèmes locaux traditionnels au plan organisationnel.

## 4.4 Méthode

### 4.4.1 Présentation de la zone d'étude

L'étude a porté sur la province du Sud, principalement les communes de Sangmélima (village d'Atong-Mimbanga représenté par le Groupement d'initiatives communes dénommé Forces Vives d'Atong : GIC FORVA) et de Djoum (villages de Minko'o, Djop et Akontangan' regroupés au sein du GIC Minko'o-Akontanagn et Djop : GIC MAD). Le choix de ce terrain se justifie par la spécificité des deux groupements du point de vue lignager, ethnique et clanique. Cette zone intègre le paysage forestier de la cuvette congolaise, avec une végétation des régions tropicales et équatoriales. Dans cette partie méridionale du Cameroun, le gouvernement a longtemps soutenu l'exploitation forestière industrielle, ce qui explique l'opportunisme lié au sciage artisanal du bois comme un capital économique dans les deux forêts communautaires étudiées (Cerutti *et al.* 2011).

### 4.4.2 Techniques d'investigations

La collecte d'informations s'est faite par enquêtes sociologiques partant d'une démarche participative. Les observations de terrain ont aidé à comprendre les dynamiques sociales, et ont aussi permis d'observer les effets de la participation dans la construction des structures de gouvernance, la définition des règles collectives pour aboutir à l'élaboration des plans simples de gestion, mais aussi la résolution des conflits née des dialogues initiés à l'échelle villageoise. Les entretiens semi-directifs, ainsi que le travail en sous-groupes, de même que la cartographie participative, ont été déterminants pour caractériser les modes de fonctionnement des structures modernes de gestion sous l'angle des pratiques locales et de contrôle des « espaces-ressources ».

## 4.5 Présentation des cas étudiés

### 4.5.1 Questions relatives au processus d'obtention d'une forêt communautaire : le cas du village d'Atong-Mimbanga

#### La capacité des acteurs locaux à concevoir un nouvel arrangement institutionnel

Le cas du village d'Atong-Mimbanga illustre le processus d'obtention d'une forêt communautaire, à travers les interactions entre acteurs institutionnels (l'État, le CeDAC<sup>3</sup>) et les populations locales. L'analyse porte sur des négociations internes, mais aussi sur l'inscription du plan de zonage lorsqu'il s'agit de proposer le plan de délimitation de l'espace qui devra faire l'objet d'une convention de gestion entre l'État et la structure de gestion officialisée par les ayants droit. Dans ce contexte, le diagnostic participatif a pour objectif d'identifier collectivement les insatisfactions ; s'en suit la planification participative par objectifs qui aboutit au plan simple de gestion avec validation conjointe des activités.

Les réunions villageoises organisées en 2004 et 2005 en vue de la constitution du GIC FORVA ont permis de constater des changements au plan institutionnel, puisque ce groupement est devenu l'organe officiel de gouvernance à l'échelle de ce village. À partir de là, le chef du village et les notables, soutenus par les ayants droit, ont accepté les accords de gestion de manière à façonner le visage de la gestion locale de « leur » forêt. Au plan organisationnel, la représentativité au sein de ce comité paraît égalitaire par rapport au nombre des segments de lignages (voir *infra*), quoique les femmes occupent une place peu importante : une seule d'entre elles est membre de ce comité, et elle a été choisie comme secrétaire parce qu'elle en avait des compétences. De ce fait, la constitution du GIC FORVA suit un modèle hiérarchisé de type masculin, ce qui a eu pour effet le renforcement de l'influence des notables dans la nouvelle arène de la vie politique.

Le cas d'Atong-Mimbanga indique que la taille de la *communauté locale* (du point de vue de la structure lignagère : lignage Andoua Medjo avec six segments de lignages pour 597 habitants) reste un facteur propre à favoriser l'inclusion. À Atong-Mimbanga, l'unité fonctionnelle est le village, avec une particularité : il présente une structure uni-lignagère et uni-clanique. Chaque segment de lignage issu de l'ancêtre commun contrôle une partie des terres qui restent soumises à la surveillance du chef du village. C'est dans ce contexte que le GIC FORVA a défini les règles de gestion collective. Celles-ci reposent d'abord sur l'élaboration d'une vision commune, puis impliquent que chaque segment de lignage soit représenté au sein du bureau exécutif et que le chef de village contrôle ce processus dans la mesure où il se situe au niveau intermédiaire de la hiérarchie organisationnelle.

Tout au long des années 2004 et 2005, de nombreuses réunions de concertation ont permis d'intégrer les préoccupations de l'ensemble des titulaires du droit d'usage, telles que le choix de l'espace forestier pour la délimitation de ladite forêt communautaire ainsi que le découpage de cet espace en microzonages : agriculture, conservation, chasse, exploitation

3 Centre de développement autocentré, ONG locale basée à Sangmélina, prestataire de service de l'Organisation néerlandaise de développement (SNV) auprès des populations de la province du Sud pour l'élaboration des plans simples de gestion. Elle a travaillé sur la thématique de renforcement des capacités organisationnelles dans la gestion durable des forêts et la lutte contre la pauvreté depuis 2002 avant sa mise en liquidation judiciaire en 2005.

artisanale du bois, etc. Le constat qui s'en dégage est que la *gestion communautaire* ne trouve sa justification et son utilité qu'à travers le dialogue entre ayants droit. Le représentant de l'État était présent à la séance d'ouverture de la réunion de concertation pour l'élaboration du plan simple de gestion ; mais il n'a pas participé à la réunion de validation des accords de gestion relatifs à la proposition du plan de délimitation de cette forêt communautaire.

Cette expérience démontre la capacité des populations de ce village à œuvrer pour la gestion collective. À travers l'élection libre et démocratique de ses membres, la constitution de ce groupement emprunte une trajectoire particulière par rapport aux autres expériences vécues dans la région (Bouki 2010, Bigombé-Logo 2006). Le rôle du chef du village dans les mécanismes de participation et de concertation a certainement amoindri l'influence des élites, comme c'est le cas dans d'autres forêts communautaires du Sud-Cameroun (Bouki 2010). Son implication a été en tout cas déterminante pour la réussite de ce nouvel arrangement institutionnel. Elle a eu pour effet l'aboutissement des négociations internes : partage de pouvoir entre notables par rapport aux différents postes occupés au sein du comité de gestion et consensus entre eux au sujet du choix décisionnel relatif à la délimitation du site. Le chef de village a aussi facilité la validation des propositions des femmes quant aux critères de choix des responsables du groupement. C'est ainsi que les chefs traditionnels (les notables) se sont vus attribuer des fonctions honorifiques (délégué, vice-président et trésorier), tandis que les autres postes (chargé des opérations forestières, par exemple) étaient attribués en fonction des capacités intrinsèques et des connaissances forestières des individus.

### **Les conflits de proximité des terroirs coutumiers**

Lorsque les conflits avec le village voisin de Mékomo sont apparus au moment des inventaires forestiers réalisés par les ayants droit d'Atong-Mimbanga, leur chef a pris le devant de la scène pour sa résolution. Le chef du village de Mékomo a remis en cause des limites historiques des terroirs coutumiers des deux villages, géographiquement proches. Ceux-ci partagent les limites Est de la forêt communautaire. Les deux communautés villageoises s'identifient comme appartenant au clan *Essé*, mais dans des lignages différents : *Mvog Andoua Medjo* à Atong-Mimbanga et *Mvog Zamedjo* à Mékomo.

Durant les travaux d'inventaires, l'exploration de la partie Est de la zone délimitée en forêt communautaire suscita de violentes disputes entre les deux *communautés*. Les habitants de Mékomo refusèrent le droit d'accès aux membres du GIC FORVA. Il y eut même des menaces de mort de la part des habitants de Mékomo à l'encontre des jeunes recrutés pour travailler en forêt, des animateurs du CeDAC chargés d'estimer le potentiels ligneux et de l'auteur même présent sur le terrain au moment des inventaires en forêt, perçus comme étant impliqués dans ce processus. Durant tout le temps qu'ont duré ces travaux, quelques habitants de Mékomo ont veillé sur cette zone, armés de machettes, pour empêcher l'accès de ceux d'Atong-Mimbanga.

Dans ce cas précis, ce comportement contrecarrant la légitimité du GIC FORVA pouvait aboutir à une poursuite judiciaire par l'autorité coutumière d'Atong-Mimbanga, puisque le chef du village de Mékomo, ainsi que ses notables avaient validé les limites proposées par le GIC FOVA lors de la réunion organisée à cet effet devant les autorités sous-préfectorales. Un procès-verbal avait été signé pour matérialiser leur accord. Mais le chef du village d'Atong-Mimbanga a préféré délaissé cette partie afin d'éviter des affrontements sanglants

avec les habitants du village voisin, sachant que la proximité géographique avec les descendants du *Mvog Zamedjo* était désormais source de conflits potentiels. Ce recul peut aussi être interprété comme une tactique permettant de neutraliser le conflit, les facilitateurs du CeDAC ayant laissé le soin aux deux chefferies de trouver un compromis en dehors du cadre formel de négociation.

Le conflit trouva son issue après une rencontre entre les deux chefs de village. Entre eux, il a été convenu de considérer cette portion d'espace conflictuel comme une zone réservée à la conservation, une forme de microrefuge animalier. Des règles collectives ont été définies afin que la chasse y soit prohibée. Les habitants des deux villages ont été conscients du problème de la reproduction des espèces animales dont certaines se raréfient dans leurs forêts. Cet accord modifia la position des membres du GIC FORVA. En définitive, les arbres que recèle cette partie n'ont pas été inventoriés.

Malgré les efforts consentis par la *communauté* durant la période d'élaboration du plan simple de gestion, le plan de délimitation de la forêt communautaire du GIC FORVA a été invalidé par l'administration forestière en 2005. En dépit des effets significatifs de la participation, le président du GIC FORVA a été informé par courrier officiel émanant du ministère que la lecture du paysage par la *communauté* n'a pas coïncidé avec celle de l'administration forestière. L'État a constaté que la zone sollicitée chevauche avec une forêt d'enseignement et de recherche pour environ 70 % dans sa partie sud.

Le GIC FORVA n'a pas été informé du classement d'une partie de « leur » territoire coutumier en Domaine Forestier Permanent (Décret n° 94/436 du 23 août 1994). Cette question n'a été à l'ordre du jour dans aucune des réunions organisées à cet effet. Il apparaît que ce comité de gestion n'a pas bénéficié d'une expertise technique de la part des agents forestiers lors de la proposition de son plan de délimitation. Pourtant dans son approche de la gouvernance, le système public national fonctionne en général sur la base de la segmentation des compétences. Cet écueil a désarticulé un nouvel ordre social négocié : les habitants du village d'Atong-Mimbanga sont passés de l'espoir à la désillusion. Le plan de zonage a entravé la dynamique sociale enclenchée. Le rejet de la demande d'allocation de la forêt communautaire (1 940 ha de superficie) a été notifié par lettre du directeur des forêts sous la référence n° 19/FR/MINFOF/SG/DF/CFC/OF du 23 mars 2005 à la suite de la demande présentée par la *communauté*, représentée par le GIC FORVA le 12 avril 2004. La dynamique observée dès le départ s'est diluée après la publication de cette lettre.

#### **4.5.2 La notion de communauté comme facteur de déstabilisation de la coutume : le cas des villages de Minko'o, Akontagan' et Djop**

##### **Les enjeux de gouvernance locale dans le contexte pluri-lignager, pluri-clanique et pluri-ethnique**

A été présenté le cas d'une *communauté* constituée d'une population homogène du point de vue de la structure lignagère. Mais comment illustrer les enjeux de la *gestion communautaire* lorsqu'il s'agit de groupes sociaux hétérogènes ? Le cas du GIC MAD (Commune de Djoum) qui gère une forêt de 2 362 ha, fournit un exemple de stratification sociale, étant un groupe pluri-lignager constitué des *Fang* comme ethnie dominante et des peuples autochtones Bakas. Il regroupe les villages de Minko'o (lignage *Essa bio* avec cinq segments de lignage) et son campement Baka présentant une diversité de lignages : *Yé Mobito*, les *Yé Ndoumou*,

les *Yé Ngabo*, les *Yé Mbongo'o*, les *Yé Nyadi*, les *Yé Ndonga* et les *Yé Njembé*, pour un total de 889 habitants ; d'Akontangan' (lignage *Mba zo'o* avec plusieurs niveaux de segmentation pour 465 habitants) et de Djop (deux lignages : *Mendam edang* ayant pour ancêtre : *Essa mekui* avec deux segments de lignages et *Binga alen* ayant pour ancêtre *Essa Mendom* pour trois segments de lignages) et un total de 401 habitants dans ce village (Bouki, 2010).

Pratiquement, lorsque tous les ayants droit acceptent que leurs terroirs intègrent désormais le principe du bien collectif, la participation devient réelle parce qu'elle se fonde sur les nouveaux arrangements institutionnels qui aboutissent à des accords de gestion relatifs à la valorisation économique de la forêt communautaire. Il s'agit d'un changement important par rapport à la gestion coutumière qui conditionne l'accès aux espaces forestiers à l'appartenance aux clans, voire aux lignages. Ces accords de gestion se sont concrétisés en 2004 lors des réunions de concertation auxquelles ont pris part tous les chefs des villages. De leur côté, les Bakas reconnaissent avoir assisté aux différentes réunions organisées à cet effet. Ils ont pris part aux travaux d'identification et de matérialisation des limites du site, puis aux inventaires multiressources. En revanche, leur participation restait liée à la rémunération<sup>4</sup>, moins à la compréhension des enjeux de la gestion collective. Ils affirment que s'ils ne sont pas souvent présents aux réunions animées par le personnel du CeDAC, c'est parce que les Bantous ne considèrent jamais leurs points de vue et qu'ils sont méprisés dans leurs rapports avec eux.

Il est important de souligner que le GIC MAD découle, comme dans le cas du GIC FORVA, d'un processus de négociations intervillageoises. Plusieurs réunions ont été organisées avant de constituer le comité de gestion en 2004 avec l'appui des facilitateurs du CeDAC. Le plan simple de gestion a été approuvé en 2008, la convention de gestion signée avec l'administration forestière en 2009. Au départ, ce comité comptait deux Bakas en son sein. Ceux-ci occupaient les deux postes de surveillants de la forêt communautaire. Cependant, ce premier organe a été dissous à la demande de la population, parce que son délégué n'était pas actif dans le suivi du dossier de réservation déposé au ministère. Dans le second, constitué en mars 2007, figurait uniquement les ressortissants des trois villages, les deux Bakas n'étant pas reconduits à leurs postes.

### **Énoncé des règles sans moyens de surveillance et de contrôle par les chefs traditionnels**

Au démarrage, l'objet des négociations intervillageoises portait sur les modalités de partage des revenus issus de l'exploitation de bois. Les chefs de lignages ont pu en définir les clauses redistributives même si celles-ci n'étaient pas officialisées. Il était oralement conclu que la famille propriétaire de chaque arbre abattu percevrait 70 % du montant issu de la vente de bois scié artisanalement. Les 30 % restant seraient à verser dans le compte du comité de gestion. Cependant, cette forme d'arrangement a présenté des inconvénients. D'abord, le partage des revenus est prohibé par le cadre légal. Dans l'exemple cité précédemment, la *communauté* a enfreint la loi, puisque dans les textes fondateurs des forêts communautaires, les revenus doivent être collectifs. En fait, il est institué que les fonds issus de l'exploitation du bois devront servir au financement des projets d'intérêt communautaire et d'activités génératrices de revenus à l'échelle villageoise. Ensuite, cette logique financière n'est pas

4 Le montant de cette rémunération était de 600 FCFA/jour (moins d'1 euro) selon les Bakas interrogés mais cela n'a pas été confirmé par les facilitateurs du CeDAC.

forcément compatible avec les principes de gouvernance. Jadis, la forêt comme bien collectif était gérée par les chefs des lignages. L'État a proposé un mode de gestion collective élargie (tous lignages confondus), mais en fait il s'agit d'un nouveau facteur d'exclusion, car les mécontentements soulevés peuvent parfaitement expliquer l'effritement de la dynamique amorcée.

Nous avons là un bon exemple du nouveau mode de fonctionnement des systèmes économiques dans les mutations des sociétés traditionnelles. Les chefs des villages perdent leur pouvoir de contrôle sur les « espaces-ressources » au profit d'acteurs qui émergent au sein des nouvelles formes d'organisation. En effet, ces accords de gestion font de ces nouveaux acteurs locaux des « calculateurs », c'est-à-dire qu'ils développent des stratégies individuelles d'accumulation du capital. Devant l'émergence de nouvelles demandes sociales, cette stratégie cache une absence de régulation problématique, voire conflictuelle, de la gestion collective. Les changements induits par rapport à la *gestion communautaire* traditionnelle peuvent être observés à travers la concurrence entre différents usagers de la forêt. Par exemple le non-respect par les bûcherons du plan de délimitation est couramment constaté dans les forêts communautaires du Sud Cameroun (Bouki 2010). De ce point de vue, la forêt communautaire du GIC MAD donne lieu à un univers de représentations sociales qui se réfèrent à la production marchande, même si les produits forestiers non ligneux restent sous-valorisés économiquement. Cette manière de concevoir les rapports à la forêt fait ressortir une vision productiviste dans leur mode de représentation de la forêt.

Aussi, dans la culture *fang* (les Bantous), chaque individu fait valoir ses « droits prioritaires » sur l'« espace-ressource », projetant une image d'exclusion sur les autres (« les allogènes »). Le registre culturel (au plan coutumier) où se mêlent, dans la situation présente, tradition et modernité, est aussi à interroger dans toute sa complexité. Concernant l'application des principes de gouvernance pour laquelle la communication fonde les bases du dialogue, la langue apparaît comme une barrière pour les Bakas, voire un facteur d'exclusion dans le dispositif de participation. Bien que les Bakas parlent la langue *fang*, l'absence de communication sur les projets de développement - par manque de considération - sert également à justifier que les acteurs dirigeants ne rendent pas de comptes. Ce cas est très significatif et illustre bien les rapports de communication au sein du GIC MAD où la *gestion communautaire* est inadaptée aux réalités locales, du point de vue ethnologique et de la diversité des relations sociales. Ces effets pervers et la marginalisation de ces populations par rapport au système décisionnel local expliquent leur faible participation. Le fait que les instances de gouvernance soient constituées principalement de Bantous souligne que la représentation sociale, dans ce cas, ne conduit pas à la démocratie locale.

L'association de ces deux groupes ne peut donc provenir que d'une approche clivée entre les valeurs communautaires traditionnelles de chaque groupe et celles issues de l'influence de la domination d'une multitude de logiques et de stratégies. Les institutions modernes nées de la décentralisation constituent dès lors des types de configuration et des processus hybrides qui échappent à une classification tranchée entre le moderne et le traditionnel.

## 4.6 Discussion

Dans les deux cas de figure, la structuration des *communautés* se heurte aux réalités locales eu égard aux nouveaux arrangements conclus entre ayants droit, et bute sur les difficultés de mettre en place des modalités de gestion pluraliste.

Le premier cas illustre les enjeux multiples de la participation, de la représentation, de la délimitation et de la négociation liés à la construction sociale et territoriale de la forêt communautaire.

Le second témoigne que les forêts communautaires sont parfois des nœuds de production élitaire marginalisant les acteurs faibles, telles les femmes rurales et les autochtones pygmées, ou les chefs traditionnels qui sont en perte de vitesse.

### 4.6.1 Les acquis de la participation

Du point de vue de l'ethnographie de la participation (Cafaï *et al.* 2012), la réunion de validation des données d'inventaires multiressources a été un moment de débats et de conflits discursifs mettant en scène les hommes et les femmes, parce que les choix décisionnels en matière de valorisation économique devaient en découler. Les femmes, attachées aux arbres comme le moabi (*Baillonella toxisperma*) et le ndo (*Irvingia gabonens*) pour leurs intérêts culturel, alimentaire et médicinal, avaient opté pour la proscription de ces végétaux de l'abattage, tandis que les hommes préféraient promouvoir le modèle productiviste focalisé sur l'exploitation du moabi (principalement) comme bois d'œuvre et inadapté aux enjeux productifs multivariés. Or, dans la coutume *bulu*, ces arbres se transmettent de la belle-mère à la belle-fille selon la trajectoire féminine (Bouki, 2010). Les femmes voulaient sécuriser cette ressource ligneuse au détriment des hommes. Pour elles, ce modèle productiviste reste source de sa destruction, favorisant l'éclosion de pratiques sylvicoles illégales non durables en collusion avec les acteurs extérieurs qui sont les bûcherons. Elles insistent en effet sur l'élaboration de nouvelles règles, de manière à préserver cet arbre, puis sollicitent, en plus, leur implication dans le suivi de son exploitation, espérant qu'elles trouveront un cadre approprié pour assurer leur mainmise sur cette ressource.

Ces débats contradictoires s'étaient soldés par un accord formel de gestion (appuyé par un procès-verbal) spécifiant que ces arbres ne peuvent pas être abattus sans le consentement des femmes « propriétaires », c'est-à-dire celles qui les entretiennent dans leurs champs et en tirent des produits forestiers non ligneux. Par ailleurs, dès lors que le mari décide néanmoins de les abattre, la femme percevrait une compensation financière par rapport au revenu économique et partant d'un contrat oral. Afin de veiller à l'application des accords de gestion conclus entre ayants droit, les participants à la réunion de validation du plan simple de gestion avaient proposé que le chef du village se situe à l'interface entre la structure moderne et les titulaires du droit d'usage. Ce dernier a consolidé son pouvoir après son engagement dans la résolution du conflit avec les habitants de Mékomo. Cela montre aussi que, dans la nouvelle architecture institutionnelle, le chef du village reste la figure centrale.

#### 4.6.2 Le scénario catastrophe qui ébranle la dynamique participative

Le cas d'Atong-Mimbanga permet aussi d'affirmer que l'élaboration du plan de zonage apporte un éclairage sur les difficultés d'application de ce nouveau modèle de la gestion forestière. Les représentations sociales traditionnelles de l'espace ne sont pas prises en compte dans la formalisation de ce plan d'affectation des terres. Ce dispositif, tel qu'il est mis en œuvre au Cameroun, est davantage révélateur d'une forme d'encadrement des droits d'accès à la forêt par l'État, que de leur ré-appropriation locale, puisque les acteurs d'Atong-Mimbanga, désireux d'acquérir une forêt communautaire, ont été confrontés aux limites fixées unilatéralement par l'État. Comme le soulignent Sidle *et al.* (2011), la complexité du zonage a créé un environnement difficile en ce qui concerne la dualité, et à certains moments, les conflits entre la reconnaissance moderne et traditionnelle des droits fonciers. Après le départ du CeDAC, le président du GIC FORVA n'a pas pu se rapprocher de l'administration forestière pour vérifier si, du point de vue du cadre légal, la procédure de rejet n'a pas été entachée d'irrégularités.

Notons que le GIC FORVA avait déposé son dossier à la direction départementale de l'environnement et des forêts du Dja et Lobo qui l'avait examiné puis transmis à la direction régionale avant son acheminement au ministère. Les deux structures administratives déconcentrées ne se sont-elles pas rendu compte de cette incohérence ? À cet égard, l'attitude des habitants d'Atong-Mimbanga par rapport à la foresterie communautaire reste contrastée, mêlant espoir, craintes et désintérêt devant cette délimitation qui a freiné leur élan. Malgré leur volonté de démocratiser la vie politique dans le village, ces habitants se sont heurtés à une procédure de classement des forêts qui ne leur garantit pas l'accès aux espaces qu'ils ont hérités de leurs ancêtres. De ce fait, la convention de gestion de cette forêt communautaire n'a pas été signée. La dynamique inclusive observée au départ s'est traduite par une désillusion. Une précision s'impose ici. Le cadre politique et juridique révèle clairement que le plan de zonage, qui est défini dans la législation forestière, aspire à légitimer la participation de tous les acteurs au processus décisionnel. Du point de vue de la gouvernance, l'approche envisageable aurait été celle de *négociation intégrative* à travers laquelle le dialogue serait aussi établi entre l'administration forestière et les populations locales à partir de trois notions importantes : information, consultation, et concertation (Barret 2003).

Le Cameroun a adopté le plan de zonage comme une arme juridique pour la conservation de la biodiversité en ce qui concerne les Aires Protégées et pour le développement économique de la nation au sujet des Unités Forestières d'Aménagement. Mais l'information n'est pas toujours partagée avec les acteurs locaux. Analyser les difficultés d'inscription de ce plan dans la démarche d'application des forêts communautaires revient à s'interroger sur l'absence de concertation entre les principaux acteurs concernés (l'État et les populations locales), qui a entravé le projet de développement villageois.

Le manque de transparence doit être ici mis en exergue. Ne serait-il pas justifié de créer un cadre de consultation des bases de données cartographiques au niveau local, notamment au sein des postes forestiers ? Une réponse affirmative à cette question pourrait peut-être contribuer à un certain optimisme au regard de la situation vécue par le GIC FORVA où les ayants droit sont passés de l'espoir à la désillusion après tous les efforts consentis pour s'approprier le processus. Leurs questionnements au sujet du non-retour sur investissement ont « fait couler beaucoup de salive », tandis qu'aucune réponse ne leur a été apportée. Cela constitue la limite de cette histoire de la participation.

### 4.6.3 Les écueils de la gouvernance au plan local

Le second cas montre en revanche que l'application des forêts communautaires est conflictuelle compte tenu des montants financiers colossaux générés par le secteur du bois au Cameroun. Des conflits surgissent en particulier autour de la modalité de partage des revenus. Les accords de gestion conclus à cet effet ont été contestés. La gestion collective reste inadaptée aux réalités coutumières locales et l'État est absent dans l'accompagnement des *communautés*. Cela explique l'effritement des dynamiques sociales souvent observé lorsque les conventions de gestion sont signées entre l'État et les comités de gestion, et que les plans simples de gestion sont mis en œuvre.

Concernant le GIC MAD par exemple, le premier comité de gestion a été dissous, le second bureau a été élu d'une façon plus démocratique, parce que dans ce contexte multiclanique et multiethnique les ressortissants des villages de Djop et Akontangan' se sont rendus compte que des stratégies propres à chaque groupe rendaient difficile cette gestion collective. Des accusations de corruption ont terni l'image et le fonctionnement de ce nouveau bureau, jusqu'à ce que le gestionnaire soit démis de ses fonctions. Lorsque le troisième comité de gestion a été constitué, le secrétaire du premier bureau a été choisi comme nouveau gestionnaire. Cette nouvelle opportunité n'a fait que consolider sa position sociale, lui permettant d'avoir la mainmise sur le pilotage du projet collectif, cachant de fait ses intérêts particuliers. Ainsi, dès lors que les règles édictées dans le plan simple de gestion n'obéissent pas au cadre légal<sup>5</sup>, le consensus de départ est fragilisé. Ce manquement est parfois dû au défaut de communication entre les acteurs locaux (Cuny 2011). La mise en œuvre du plan simple de gestion échoue du fait de l'absence de communication : la participation s'effrite et le processus s'interrompt. C'est la conséquence de la distanciation relationnelle entre les acteurs dirigeants et les autres membres de la *communauté*.

Le GIC MAD pratique une délégation de pouvoirs à des organes de gestion non représentatifs ou non responsables, puisque les ayants droit dénoncent la mauvaise gouvernance du projet collectif. Ce qui laisse croire que dans les nouvelles formes d'organisation, les risques d'une perte de contrôle par les chefs traditionnels sont présents et que les modalités de gestion ne coïncident pas avec les aspirations des titulaires du droit d'usage. Les chefferies villageoises se sont effacées de la scène politique. Il convient de souligner qu'au départ, le CeDAC n'a pas aidé la *communauté* à s'approprier le processus. Aussi, le mode d'organisation de l'entité juridique ainsi que le rôle de ses membres n'ont pas été clarifiés dans le Manuel d'attribution de 1998. C'est ce qui a conduit les acteurs politiques à le réviser en 2009 (Cuny 2011).

---

5 La loi forestière (1994) prévoit que les produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communautaires appartiennent entièrement aux communautés villageoises concernées (article 37-3).

## 4.7 Conclusion

Cette analyse amène à conclure, tout du moins sur ces deux cas étudiés, que les problèmes de gouvernance reposent, en partie, sur la lenteur, tant volontaire que structurelle, affichée par les politiques et sur les limites des institutions locales modernes du point de vue des principes de la gouvernance. Après avoir réussi à faire adhérer tous les chefs traditionnels à un projet collectif, les habitants d'Atong-Mimbanga n'ont pas eu d'espace de dialogue pour exprimer leurs revendications par rapport au rejet de leur demande de réservation. Avec ce cas de figure, il est difficile de préjuger du résultat en termes de développement local parce que le plan simple de gestion n'a pas été approuvé par l'État. Ayant analysé le cas du GIC MAD, il est apparu que l'ajustement du dispositif relevant de la *gestion communautaire* dans son intégration aux réalités socioculturelles a créé de nombreux problèmes du fait que la participation s'est affaiblie. Ceux-ci trouvent leur explication dans l'inadaptation de la notion – officielle – de *communauté* au regard de la coutume. On est dès lors fondé à se demander si, dans le contexte multilignager, multiclanique et multiethnique, la gestion collective est réellement envisageable ?

Au regard des mutations sociales qui agitent les sociétés rurales camerounaises, on ne peut pas s'empêcher de reconnaître que les relations entre plusieurs ethnies restent ambiguës : tantôt conviviales, tantôt conflictuelles. Le mécanisme de *gestion communautaire*, conçu sur le regroupement des ayants droit, quelles que soient leurs origines lignagères, ethniques et claniques, afin d'officialiser une *communauté locale*, contraint les chefs coutumiers à se conformer à une sorte de formalisme par appât du gain et porte les germes de l'inefficacité de ces organisations qui, pourtant, devaient refléter une réelle « démocratie participative », pour reprendre le terme utilisé par Rosanvallon (2011). Ce qui laisse entendre qu'il y a absence, dans certains cas, d'une démarche de co-construction de l'intérêt général. Dans les nouveaux arrangements institutionnels, l'inégalité des rapports de forces entre les acteurs dirigeants et les chefs des villages provoque souvent une rupture, voire un renversement des positionnements traditionnels.

Face aux limites de la *gouvernabilité* induites par les nouvelles formes de gestion collective élargie à plusieurs lignages, ethnies et clans confondus, on peut suggérer une démarche globale prenant en compte la dimension culturelle et qui s'appuie sur l'unité résidentielle (le village) composée de structures familiales ou foyers (*nda bot* en langue bulu). En effet, le village reste assez solide pour organiser les accords de gestion qui peuvent se former sur cette base d'intérêts communs, surtout lorsque les titulaires du droit sont tous issus d'un ancêtre commun. De facto, la coutume demeure ancrée dans la culture et les sociétés rurales attachées à la famille. Cette culture ne va donc certainement pas disparaître, ni se trouver contournée, adaptée qu'elle est aux réalités locales. Pour consolider les dynamiques sociales dans cette nouvelle donne gestionnaire, ne faudrait-il pas plutôt soutenir des initiatives de regroupement basées sur les unités familiales de production ? Enfin, le plan de délimitation d'une forêt communautaire s'avère crucial pour valider un plan simple de gestion.

Lorsqu'elles sont élaborées en partenariat avec les structures étatiques décentralisées et les chefs traditionnels des villages environnants, les cartes se révèlent efficaces pour promouvoir la foresterie participative.

## Bibliographie

- Anderson J. et al. 2006 Forests, poverty and equity in Africa : new perspectives on policy and practice. *International Forestry Review* 8(1)44-53.
- Aziz L., Flouchi S. et Msiah F.E. 2014 Acquis et défis de la gestion participative des ressources forestières : Cas du Parc National d'Ifrane. *Alternatives Rurales* (1):34-41.
- Barret P. 2003 *Guide pratique du dialogue territorial : Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*. Fondation de France, Coll. Pratiques.
- Bouki Th. 2010 *Les forêts communautaires du Sud-Cameroun : un outil d'application du développement durable à l'échelle villageoise ?* Thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre la Défense, France.
- Bigombé-Logo P. 2006 *Les élites et la gestion décentralisée des forêts au Cameroun*. Communication au colloque GECOREV, juin 2006, Université de Saint-Quentin en Yvelines, France.
- Bracke C. et al. 2008 Rendre opérationnelles les entités de gestion : une démarche consensuelle. In Vermeulen C. et J.L. Doucet (éds). *Les premières forêts communautaires du Gabon. Récits d'une expérience pilote*. Université de Liège, Gembloux Agro-Bio Tech, Belgique.
- Bromley D. W. 2002 *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San Francisco, ICS Press.
- Brown D. 1999 *Principles and Practice of Forest Co-management: Evidence from West Central Africa*. European Union Tropical Forestry Paper 2, Overseas Development Institute, Londres et Commission européenne, Bruxelles.
- Cafaï D. et al. 2012 Ethnographies de la participation. *Participations* (4):7-48.
- Cerutti P. O. et al. 2011 *Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun : état des lieux, opportunités et défis*. Document occasionnel 59. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Colfer C. et Resosudarmo A. 2001 *Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia*. Publication du CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Cuny P. 2011 *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Tropenbos International Programme du bassin du Congo, Wageningen, Pays-Bas.
- Diaw C.M. et Oyono P.R. 1998 Instrumentalité et Déficit des Itinéraires de la Décentralisation de la Gestion des Ressources Naturelles au Cameroun. *Bulletin Arbres, Forêts et Communautés Rurales* (15-16).
- Diaw C.M. 2005 Modern Economic Theory and the Challenge of Embedded Tenure Institutions: African Attempts to Reform Local Forest Policies. In Kant, S. et Berry, R. A. (éd.) *Sustainability, Institutions, and Natural Resources: Institutions for Sustainable Forest Management*. Springer:43-82.
- Djeumo A. 2001 Développement des forêts communautaires au Cameroun : Genèse, situation actuelle et contraintes. *Document RDFN* numéro 25b(i)/ODI :1-17.
- Ezzine de Blas D., Ruiz Perez M. et Vermeulen C. 2011 Management conflicts in Cameroon community forests. *Ecology and Society* 16(1):8.
- Lescuyer G. 2005 Formes d'action collective pour la gestion locale de la forêt camerounaise : organisations modernes ou institutions traditionnelles ? *VertigO* 6(3).

- Long C. 2010 *Forêts et gestion communautaire : processus permettant la reconnaissance officielle des droits et de la gestion de la gestion communautaire, et pertinence pour la République Démocratique du Congo*. Forest Monitor/IIED.
- Pacquet G. 1999 *Governance Through Social Learning*. Ottawa, University of Ottawa Press.
- Ménard C. 1997 Le pilotage des organisations hybrides. *Revue économique* 48(3):741-750.
- Milol, A. 1999 Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières. In Eberhard C. (éd.), *Enjeux fonciers et environnementaux*. Dialogues afro-indiens, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, Inde.
- Ostrom E. 1990 *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge Univ. Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Ribot J.C. 2003 Democratic decentralization of natural resources: institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development*, 23(1):1-18.
- Roe D., Nelson F. et Sandbrook C. (éds) 2009 *Gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique : impacts, expériences et orientations futures*. Série Ressources Naturelles n° 18, Institut International pour l'Environnement et le Développement, Londres.
- Rosanvallon P. 2011 *Écrire une histoire générale de la démocratie*. Participations (1).
- Sidle J. G. et al. 2011 Expérience du zonage en Afrique centrale. In *Les forêts du Bassin du Congo : état des forêts 2010*. ECOFAC/Union Européenne : 207-231.
- Talla Takoukam P. et Gnahoua D. 2013 *Les outils pour une gestion durable des forêts : évolution des cadres législatifs nationaux depuis 1992*. Étude juridique de la FAO en ligne n° 90.



# 5

## La gestion participative des forêts au service de l'amélioration des conditions de vie des populations locales

### Vers la création d'un espace de développement commun ?

Laurence Boutinot<sup>1</sup>, Philippe Karpe<sup>2</sup>, Olivier Iyebi Mandjek<sup>3</sup>, Vandi Fache<sup>4</sup> et Guy Patrice Dkamela<sup>5</sup>

#### Résumé

Ce chapitre rend compte, à partir d'une étude de cas, d'un aspect de la gestion participative des forêts communautaires dans ce qu'elle permet ou non d'améliorer les rapports sociaux et les conditions de vie des populations. On constate que cette gestion relève de procédures et de mises en œuvre complexes et inadaptées aux modes d'action – habitus et traditions – des populations. L'article s'appuie à la fois sur une revue critique de la littérature sur les forêts communautaires en Afrique centrale, et au Cameroun en particulier, ainsi que sur des données empiriques recueillies par observations et entretiens réalisés sur le site de Mindourou auprès des représentants des communautés villageoises, des campements baka, des comités riverains, des comités paysans-forêts, des autorités locales, des membres du conseil municipal et auprès des représentants de l'entreprise forestière, sur les thèmes de l'appropriation privative des terres agricoles, du partage du territoire, de la gestion et de la surveillance des forêts<sup>6</sup>. À travers sa revue de littérature, ce chapitre re-convoque un texte de Karl Marx sur la critique de la loi sur le vol des bois de 1842, qui, au-delà des travaux sur les *commons* de Elinor Ostrom qui ont permis d'envisager des alternatives entre la gestion étatique et la loi du marché en faveur de sociétés civiles dans la gestion des ressources naturelles, interroge d'une autre façon la notion de partage et de biens communs, tout en invitant les États à réinvestir leur statut souverain. Entre l'enclosure que représente la concession forestière, le droit des villageois et celui désormais spécifique des peuples autochtones, ce chapitre interroge la nécessité de repenser, entre connaissance sociologique des pratiques au quotidien et réflexion sur la portée d'un droit utile, un espace de développement commun.

Mots-clés : *forêt communautaire, Cameroun, Marx, concession forestière, peuples autochtones, pauvreté rurale.*

---

1 Docteur en sociologie, CIRAD Montpellier, France

2 Docteur et HDR en droit, CIRAD Yaoundé, Cameroun

3 Docteur et HDR en géographie, Fondation Paul Ango Ela, Yaoundé, Cameroun

4 Doctorant en droit, Faculté de droit, Université de Strasbourg, France

5 Doctorant en sociologie, Université de Cape Town, Afrique du Sud

6 Plusieurs missions d'enquêtes à Mindourou ont été effectuées par les auteurs entre mai et septembre 2015. À celles-ci s'ajoutent les travaux de 4 étudiants en master entre 2013 et 2015 ainsi que des missions d'appui des membres du projet Cofortips. Cf. <http://cofortips.org>.

## 5.1 Introduction

Le modèle de gestion participative des forêts a été introduit en Afrique avec les réformes des politiques forestières des années 1990, en particulier au Cameroun à partir de la réforme forestière de 1994 qui a initié la décentralisation par délégation aux communautés locales de la gestion des espaces forestiers qui leur sont désormais dédiés, sous le statut de forêt communautaire. Ces forêts communautaires posent problème à la fois dans le temps, dans leur fonctionnement et dans leur gouvernance.

Le Cameroun reste toutefois le pays du bassin du Congo où cette expérience a été réalisée de la manière la plus systématique et la plus précoce.

Mais la division des espaces et leur spécification, agriculture d'un côté et forêt de l'autre, sont restées calquées sur les modes de gestion des territoires qui rappellent la période coloniale. Elles en gardent l'empreinte à travers les politiques publiques actuelles, et invitent alors à questionner l'usage qui est fait de la gestion participative. Dans le territoire de la commune de Mindourou, chef-lieu de l'arrondissement du Dja, dans la province de l'Est du Cameroun, les espaces forestiers sont partagés avec une compagnie d'exploitation privée. De fait, ce partage est ressenti par les populations comme une forme d'appropriation privative engendrant des pratiques d'exclusion. Aux questions sociales horizontales de la pauvreté et de la solidarité des populations villageoises, vient s'adjoindre la problématique verticale de la spécificité culturelle, ethnique et politique, des peuples « pygmées » (baka), dits autochtones et désormais protégés par le droit international.

## 5.2 Les politiques de décentralisation : acteurs locaux et enjeux sur le territoire

### 5.2.1 La dynamique spatiale et démographique de Mindourou : un espace difficilement identifiable et progressivement conflictuel

Mindourou, chef-lieu de l'arrondissement de Dja, fait partie de la région de l'Est Cameroun, caractérisée par son important couvert forestier et son faible peuplement. En raison de sa richesse en essences ligneuses, elle a été choisie pour abriter les concessions allemandes pendant la période coloniale et les exploitations forestières depuis l'indépendance. Ce cadre convenait parfaitement à ce type d'activités grâce au faible peuplement de la région. En effet, jusqu'à ce jour, avec près de 800 000 habitants pour 1 090 200 km<sup>2</sup>, la région compte parmi les plus faibles densités de peuplement du pays (7,1 hab/km<sup>2</sup> en moyenne) ; l'arrondissement du Dja, qui couvre une superficie de 3 160 km<sup>2</sup> et comptait un peu plus de 10 400 personnes au recensement de 2005, a une densité de peuplement de 3,3 hab/km<sup>2</sup>, l'une des plus basses du pays. Cependant, Mindourou est un village-rue, un gîte d'étape entre Lomié et Abong-Mbang, créé pendant la colonisation. Son nom, qui dérive de l'allemand *Mittelweg* (mi-chemin), est une illustration de cette fonction, renforcée encore aujourd'hui par la présence de petits commerces qui alimentent une clientèle locale, mais surtout de passage (chauffeurs de grumiers notamment, chauffeurs de cars et passagers). Son économie repose sur l'agriculture paysanne, de rente (cacao) quand les marchés sont porteurs

ou au moins structurés, et surtout l'exploitation du bois, laquelle est réglementée par la loi forestière de 1994.

Les limites de Mindourou restent floues, méconnues et potentiellement conflictuelles. Toutes les unités administratives ne sont pas encore délimitées ; seuls le sont les cantons et les groupements. De plus, localement, les chefs de cantons ne sont guère capables de donner les limites de leurs unités de commandement au-delà des zones humanisées. Les villages, en revanche, sont bien délimités sur la route (pour responsabiliser la population sur le nettoyage de ses abords), mais pas du tout en profondeur. Ils ne se distinguent donc pas des hameaux, des localités, des campements baka, ni des quartiers.

La réforme de 1994 de la législation forestière a ajouté de nouveaux risques de tensions spatiales. Certes, elle a introduit, par le biais des politiques de gestion et de fiscalité décentralisées, la nécessité de responsabiliser les populations dans la conduite des affaires publiques locales, notamment dans les questions forestières. En effet, dans l'esprit de la réforme, la participation des populations vise à la fois la lutte contre la pauvreté et la préservation de la nature. En filigrane, l'introduction d'une telle approche « correspondrait aussi, selon plusieurs responsables des administrations des Eaux et Forêts, à une obligation de s'adapter au discours des organisations internationales et à un moyen de se prémunir contre leurs réactions dans le contexte de l'aide internationale » (Nguingui 1999). Cet auteur ne manque pas de rappeler l'histoire longue du modèle participatif comme une partie intégrante de la culture du développement, citant J.-P. Chauveau (1994). Les deux idées selon lesquelles la gestion participative de la forêt ferait prendre conscience aux « participants » de l'intérêt de préserver cette ressource et constituerait un facteur important de lutte contre la pauvreté sont sous-entendues dans la réforme forestière. En principe, les populations paraissent gagnantes dans la mesure où non seulement une part des redevances forestières est censée leur revenir en propre, mais aussi parce qu'une fraction non négligeable de la rente affectée aux municipalités reste destinée à l'amélioration des conditions matérielles de vie de ces populations. Toutefois, force est de constater que, pour être participative, cette réforme ne réduit pas l'asymétrie des intérêts en jeu. En effet, elle se heurte à des écueils qui en réduisent la portée : l'absence de consensus dans la délimitation des espaces ; l'absence d'institutions coutumières adéquates pour permettre aux populations de gérer cette manne forestière et d'en assurer le contrôle ; enfin, l'impression que donnent les deux autres acteurs principaux (l'État et le secteur privé) de ne pas tenir compte des souhaits de la population.

Par ailleurs, une particularité du site de Mindourou est l'arrivée massive d'immigrants, venant de toutes les régions du Cameroun, mais plus particulièrement des régions avoisinantes du Sud, employés (ou anciennement employés) comme ouvriers à la Société forestière Pallisco. Ils représentent, à l'heure actuelle, près du tiers de la population de Mindourou. Ils sont installés dans des lotissements de construction neuve, pourvus en électricité et en eau courante, dans un quartier jouxtant l'établissement de la compagnie.

### **5.2.2 Réforme forestière, décentralisation, participation et redevance**

La nouvelle organisation issue de la promulgation de la loi forestière de 1994 permet de distinguer trois régimes d'appropriation des terres et des ressources : (i) les Unités forestières d'aménagement (UFA) qui, selon la loi, font partie du domaine permanent de l'État ; (ii) des forêts communales qui appartiennent également au domaine permanent ; (iii) les forêts

communautaires qui, elles, sont du ressort du domaine forestier non permanent ; et enfin (iv) des terres occupées par les communautés villageoises. Ces terres, au regard du droit foncier, font partie du domaine national, et donc les populations y ont des droits de possession, pas de propriété (cf. l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, Art. 17.2<sup>7</sup>).

Au cours des procédures de délimitation des UFA et des unités villageoises, les populations n'ont pas eu le sentiment d'avoir été consultées. Déjà durant la période coloniale, l'administration avait dû réduire les superficies concédées aux villages. Les délimitations actuelles des UFA n'ont pas fait l'objet d'un classement par le ministère des Forêts et de la Faune, à l'exception d'une seule, l'UFA 10 041. Elles ont généralement prééminence sur celles des forêts communautaires et des espaces agricoles, d'abord parce que ces dernières font partie du domaine non permanent de l'État, et ensuite pour des raisons économiques, les UFA étant une source précieuse de redevances pour l'État<sup>8</sup>. Enfin, il peut être dit également que le droit forestier prime sur les lois sociales et sur les droits de l'homme en vertu de la règle selon laquelle une loi spéciale l'emporte sur une loi générale en cas de conflits entre elles. Mais l'absence de consensus sur le découpage des unités spatiales constitue un facteur de conflits potentiels ou, pour le moins, donne aux populations l'occasion de comportements opportunistes qui réduisent, voire compromettent, leur participation à la gestion des forêts.

La redevance forestière versée annuellement par l'entreprise forestière est répartie, jusqu'en 2015, selon les proportions suivantes : 50 % pour l'État, 20 % pour les communes riveraines des forêts, 20 % pour toutes les communes du pays et 10 % pour les populations forestières gérés par des comités riverains<sup>9</sup>. Il existe trois comités riverains dans la commune de Mindourou qui correspondent aux trois cantons. Mais les représentants de ces comités ne sont pas indépendants. Dans un milieu d'interconnaissance, il n'est pas rare, ainsi qu'on peut le constater à Mindourou, que les représentants des divers comités (riverains, CFP, commissions de travail à la commune) cumulent des mandats de par leurs liens de parenté avec les autorités locales ; ils sont rarement renouvelés, souvent nommés ou liés au maire de la commune ou à sa parenté. En définitive, la part de la RFA destinée à la population est gérée par l'autorité communale. De fait, celle-ci reçoit une rente annuelle qui a oscillé en moyenne entre 300 000 et 500 000 euros entre 2003 et 2015<sup>10</sup>. L'utilisation de cette somme, qui doit aller à la mise en place des services de base, n'est pas traçable, ni au sein des comités riverains, ni au niveau de la municipalité. Et les infrastructures de l'arrondissement font toujours défaut (eau potable, médicaments et soins de santé, transport, éclairage public...).

7 Art. 17.2 : « les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, occupent paisiblement des dépendances de la première catégorie prévue à l'article 15 [«les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante»], continueront à les occuper ou à les exploiter. Ils pourront, sur leur demande, y obtenir des titres de propriété conformément aux dispositions du décret prévues à l'article 7 ».

8 Entretien avec un responsable de l'entreprise forestière, 23 juillet 2015.

9 En 2015, une loi vient d'être votée qui soustrait désormais aux comités riverains la gestion des 10 % de la redevance forestière, à la suite d'une seconde révision de la péréquation des richesses au niveau national. La répartition est désormais de 50 % pour l'État et 50 % pour toutes les communes du Cameroun, forestières ou non. Les 10 % sur la redevance forestière annuelle (RFA) ont été attribués aux comités riverains des espaces forestiers de 2009 à 2015. À Mindourou, commune forestière riche, les villageois voient ce changement de politique comme une « guerre déclarée » (entretien avec un président de CPF le 20 juillet 2015).

10 Cf. le tableau des versements de la RFA réalisés par la Pallisco et ses partenaires ; version définitive 2015. [www.pallisco-cfm.com](http://www.pallisco-cfm.com)

L'utilisation de la rente forestière pose ainsi problème. Le fait que la redevance ne soit pas affectée à l'amélioration des conditions de vie des populations comme elle a été pensée, remet la société Pallisco au centre du dispositif, entre l'État et les élus locaux, dans la prise en charge de l'amélioration des conditions de vie des populations.

## **5.3 La gestion participative : une panacée pour l'amélioration des conditions de vie des populations ?**

Au-delà de la redevance forestière, il apparaît que la gestion participative des forêts communautaires ne produit pas davantage de richesse et génère un ensemble de contraintes et de conflits au sein des communautés villageoises et dans leur rapport aux autres acteurs.

### **5.3.1 Les contraintes des expériences participatives de la foresterie communautaire**

Légalement, les forêts communautaires appartiennent au domaine non permanent de l'État. Elles ne bénéficient donc pas d'un transfert foncier de la part de l'État. Elles font l'objet d'une convention de gestion entre l'État, représenté par le service forestier, et les communautés locales, pour une durée de 15 ans. La superficie d'une forêt communautaire est limitée à 5 000 ha.

De nombreuses forêts communautaires ont tenté de se constituer au Cameroun depuis 20 ans. En principe, sur le plan technique, près d'un million d'hectares de forêts communautaires seraient équipés d'un plan simple de gestion, l'un des documents nécessaires à toute possibilité d'exploitation. Mais alors qu'en 2011, les forêts communautaires représentaient 21 % du domaine forestier non permanent de l'État (Cuny 2011), peu d'entre elles étaient fonctionnelles du fait de la complexité, de la longueur et de la cherté des procédures de constitution et de reconnaissance officielle des documents nécessaires. Les services techniques forestiers ne sont en effet guère présents pour accompagner ce processus, de sorte que les procédures abouties n'auraient pas pu voir le jour sans l'aide de certaines ONG, qui tendent à en renchérir le coût.

Les raisons des dysfonctionnements tiennent à plusieurs facteurs, comme les coûts de l'inventaire forestier et du plan simple de gestion à renouveler tous les 5 ans, ou encore de la formalisation d'un certificat annuel d'exploitation (CAE). À cela s'ajoute le partenariat fragile et souvent inégal avec les sociétés locales d'exploitation du bois « et autres opérateurs économiques mettant souvent les communautés en difficulté lors des phases cruciales de l'exploitation et de la vente du bois », « une exploitation illégale ... dans et hors forêts communautaires », « une insuffisante définition et conceptualisation de la notion de « communauté » avec, pour conséquences, de nombreux conflits » (Cuny 2011).

Les deux ensembles constitués en forêts communautaires à Mindourou ont pu, selon les plans simples de gestion et les CAE qui y ont été réalisés, faire l'objet de défrichage pour les zones d'exploitations agricoles ou agroforestières. Toutefois, ces espaces, déjà dégradés comme toutes les forêts attribuées à l'usage communautaire (Vermeulen 1997), le sont plus fortement désormais à la suite d'une exploitation peu rigoureuse, voire dévastatrice, de la part d'entrepreneurs locaux peu scrupuleux. La vente des essences de valeur, telles le moabi, s'est réalisée à des prix inférieurs à ceux du marché et les recettes n'ont pas toujours été

perçues par les comités de gestion de ces forêts communautaires, ou bien ont fait l'objet de détournement, de conflit, voire d'attaque en sorcellerie.

Ainsi, l'apport économique de ces forêts communautaires s'avère faible, voire parfois inexistant. Les 2 forêts communautaires de Mindourou ne parviennent pas aujourd'hui à renouveler leur plan de gestion en raison de la cherté de la procédure, du départ des ONG et des projets de soutien, de l'incapacité à produire des bilans comptables et aussi du découragement des populations. Elles ne sont, de fait, plus fonctionnelles.

Les nombreuses analyses conduites sur les *commons*<sup>11</sup> ont montré les limites de l'idéal d'empowerment des populations, ou simplement les faibles résultats en matière de responsabilisation et d'autonomie des villageois participants (Dresser et al. 2010). Les critiques concernant le maintien de la biodiversité et la durabilité écologique de la gestion participative des forêts ne sont pas moins nombreuses<sup>12</sup>. On peut observer qu'elles renvoient bien souvent au fait que ces expériences de gestion communautaire n'ont pas significativement amélioré les conditions matérielles d'existence des populations riveraines des forêts.

### 5.3.2 La loi sur le vol des bois de Karl Marx et la notion de droits d'usage

En fait, ce n'est pas tant la forêt communautaire en tant que telle, que sa mise en œuvre au sein d'un territoire, caractérisé ici par d'importantes concessions privées alentours, qui doit être discutée. En effet, la situation de Mindourou n'est pas sans rappeler le cantonnement des droits d'usage opéré en France au XIX<sup>ème</sup> siècle, « procédure par laquelle une portion de bois est concédée à titre privatif à des usagers pour compenser la perte des droits d'usages dont ils bénéficiaient auparavant dans le bois entier » (Larrère et Nougarede 1990, cités par Karsenty 1996). Ces procédures de formalisation des différents droits sur des espaces forestiers (forêt communautaire, forêt communale, concessions privées) renvoient à l'article sur les « Débats sur la loi relative au vol des bois » de Karl Marx en 1842 dans la *Gazette Rhénane*. La loi sur le vol des bois en Rhénanie stigmatisait les usagers traditionnels de produits forestiers, comme une catégorie de délinquants face à l'appropriation privative des espaces forestiers par une classe des seigneurs. Le propos paraît rude une fois replacé dans le contexte contemporain. Cependant, dans les forêts tropicales africaines, les politiques de gestion, de délimitation et de formalisation des espaces participent de l'institutionnalisation de nouvelles catégories d'acteurs qui, en changeant de dénomination, changent en même temps de droits. Ce texte de Marx rappelle que l'appropriation privative conduit directement à l'exclusion des villageois et à leur relégation dans un statut d'autant plus précaire qu'il devient hors-la-loi. Ce qui n'est qu'un « désordre social » devient un « vol », et transforme donc un simple citoyen en voleur. Le texte associe dans la même catégorie de vol, le ramassage du bois mort et des brindilles tombées de l'arbre et « le dérobement de bois vert sur pied ». Et d'en déduire : « En appliquant la catégorie « vol » où elle ne doit pas s'appliquer, vous l'avez également exonérée là où elle doit être appliquée ».

11 Une revue de la foresterie communautaire en Afrique centrale et dans le monde, où sont analysés les travaux sur les *commons*, est fournie par : Lescuyer G., Boutinot L., Cerruti P. et R. Tsanga 2015 : Study of the community forestry regime in the DRC. Rapport du CIRAD et du CIFOR pour la Banque mondiale. Academia Edu.

12 Bien qu'il faille faire le tri de façon rigoureuse entre les manifestes des mouvements écologistes et les résultats d'études scientifiques.

Rapprochée de ces considérations, la marge de manœuvre dont disposent les villageois riverains des forêts, y compris les populations baka, chasseurs-cueilleurs, dans leur droit d'usage des produits de la forêt, ressort à Mindourou à la fois étroite et incertaine. D'une part, parce que certains membres baka ont été engagés comme surveillants des forêts et qu'ils ne peuvent pas ne pas (re)connaître leurs parents dans les saisies des campements forestiers (notamment dans la zone des UFA de la Pallisco) et quand il s'agit de bantous, certains de ces baka, ou parents, peuvent être aussi des guides qu'il n'est pas plus aisé de dénoncer. D'autre part, parce que la mobilité des populations baka reste nécessaire à leur survie au-delà des limites de la Pallisco, dans la mesure où la sédentarisation au bord des routes finit toujours par ruiner leurs modes de vie, d'alimentation et de croyances. De fait, la distinction subtile entre la dénonciation d'un contrebandier armé ou celle d'un parent baka chasseur cueilleur ne fait pas partie des normes de la Pallisco, alors qu'elle a du sens dans les représentations mentales des baka.

Par ailleurs, les peines et amendes sont fixées en fonction de la valeur des animaux chassés, elle-même évaluée selon le degré de rareté et la menace d'extinction qui pèse sur certaines espèces. En lien avec l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la Pallisco a établi trois classes d'animaux A, B et C. Seuls ceux de la catégorie C, les petits gibiers ordinaires (lièvre, pangolin, porc-épic) sont autorisés pour la chasse traditionnelle et pour la consommation, mais seulement en petites quantités puisqu'à partir de deux pièces, le chasseur fait déjà l'objet de procès-verbal<sup>13</sup>. Différents niveaux de circonstances aggravantes augmentent d'autant l'amende, selon par exemple qu'on est un délinquant primaire contrôlé pour la première fois avec un nombre important de pièces de gibier, ou encore selon le caractère récidiviste du chasseur. Une autre forme de circonstance aggravante dépend du type d'arme utilisé, de la même manière que dans *la loi sur le vol des bois* lorsqu'on utilise une scie à la place d'une hache, l'infraction est qualifiée plus sévèrement (Marx 1842). À Mindourou, hormis les armes traditionnelles des baka, aucun chasseur ne peut se servir d'une arme conventionnelle (fusil) sans posséder un permis de port d'arme. Or, le port d'arme est également associé à la détention d'un permis de chasse, lequel autorise le prélèvement d'un quota déterminé durant la période de chasse (de novembre à mai). De juin à novembre, seuls les droits d'usage sont tolérés, pour la chasse des animaux de la classe C, et sans arme conventionnelle.

En vérité, la saison de la chasse avec des armes conventionnelles dont le prix avoisine 300 000 francs CFA et des permis de chasse entre 70 000 et 100 000 FCFA selon les catégories d'espèces, s'adresse plus spécifiquement aux touristes dans les « zones de chasse »<sup>14</sup>. En plus des rentrées fiscales que sont censés procurer à l'État ces permis et règlements, l'objectif était de réduire le nombre de chasseurs en pensant que les populations allaient se résigner.

### 5.3.3 Entre pauvreté et assistance

L'amélioration des conditions de vie des populations était un des objectifs du Millénaire pour le développement (réduction de la pauvreté, de la faim et de la maladie), objectif reconduit pour les 15 prochaines années à travers les Objectifs de développement durable des Nations Unies. La pauvreté, dont la définition a longtemps été fixée par les économistes, est

13 Selon un document de la Pallisco sur les directives à appliquer dans le cadre de la Lutte Anti-Braconnage.

14 Les zones de forêts qui sont à la périphérie des aires protégées ou des UFA bien souvent dans les zones de tampons très vaguement délimitées et qui chevauchent les forêts communautaires.

désormais abordée de manière plus qualitative, comme un phénomène plus complexe que le seul calcul d'un seuil par nature arbitraire (Paugam et Schultheis 1998) qui peut même être déplacé au gré des politiques publiques ou des programmes d'aide (Lautier 2002).

Pour le sociologue Georges Simmel que Paugam et Schultheis ont préfacé, « le fait que quelqu'un soit pauvre ne veut pas dire qu'il appartienne à la catégorie des pauvres... Ce n'est qu'à partir du moment où ils sont assistés – ou peut-être dès que leur situation globale aurait dû exiger assistance, bien qu'elle n'ait pas encore été donnée – qu'ils deviennent membres d'un groupe caractérisé par la pauvreté ».

Ainsi, parler de lutte contre la pauvreté dans le cas de Mindourou, s'inscrit dans le fait de replacer des catégories d'acteurs au milieu d'une société globale et, pour parler comme Simmel, de replacer la notion de relation d'assistance des pauvres à la société dans laquelle ils vivent. Cela veut dire aussi que les populations rurales de Mindourou ne sont pas pauvres dans l'absolu, c'est-à-dire dans leur relation à la société camerounaise toute entière (où on peut considérer que tous les paysans vivent dans une certaine pauvreté), mais sont d'abord définies dans leur statut et leurs activités économiques (agriculture de subsistance, petit élevage, artisanat, petit commerce). En revanche, dès lors que l'on pose un regard plus relativiste sur la pauvreté et que l'on tente de parler de pauvreté à Mindourou, il apparaît que ceux qui étaient, du point de vue de la société camerounaise nationale dans sa totalité, des catégories professionnelles pauvres (agriculteurs, artisans ou éleveurs dans les régions plus septentrionales), deviennent une catégorie spécifique quand on se place du point de vue de la municipalité de Mindourou. En effet, il existe une distinction entre les villageois agriculteurs, chasseurs, cueilleurs, d'un côté, et les immigrants, ouvriers et employés de la Pallisco, de l'autre. Et c'est cette distinction qui autorise d'emblée à ranger les villageois de Mindourou dans la catégorie de pauvres, pour au moins deux raisons : d'une part, du fait du différentiel de niveau de vie, de salaire et de condition d'existence (maison, accès à l'eau et à l'électricité) dont disposent les ouvriers ; de l'autre, à cause de la nécessité dans laquelle se trouvent les villageois d'accéder et de jouir de leurs droits d'usage dans leurs forêts, et les limites que leur impose la Pallisco.

Il apparaît que la différence de niveau de vie entre la population de Pallisco (ouvriers et cadres) constitue un véritable problème. L'arrondissement de Mindourou se signale par une certaine richesse qui côtoie une extrême pauvreté (78 % des personnes de cette unité administrative sont pauvres au recensement de 2005)<sup>15</sup>. La richesse produite par la Pallisco ne profite pas aux populations de l'unité administrative. L'accès aux soins de santé est l'un des points de discordance. La société forestière dispose d'un laboratoire médical et loue les services du médecin d'Abong-Mbang qui vient consulter une fois par mois dans son centre de santé. Les populations de l'arrondissement en sont exclues, car il ne peut y avoir deux médecins départementaux mis à la disposition d'un arrondissement et le dispensaire de Mindourou ne peut ainsi en bénéficier. Malgré les efforts auxquels la société consent, la différence de traitement et de niveau de vie est visible entre les ouvriers et les populations. L'entreprise constitue donc un îlot de prospérité qui se protège de la convoitise des populations.

---

15 Alors que Mindourou fait partie des 3 premières communautés les plus riches du pays en redevances reversées à l'État.

## 5.4 Pauvreté et espace de développement commun

La lutte contre la pauvreté reste encore peu traitée en termes de réduction des inégalités, même si les nouveaux Objectifs pour le développement durable présentent l'intérêt de faire apparaître ce problème, contrairement aux objectifs de la dernière décennie. Les inégalités sont directement liées à l'accès différencié au foncier et aux ressources naturelles, et à la convoitise sur les ressources naturelles (forêts, mines, eau). L'appropriation privative et l'accaparement de terres parfois à grande échelle sont autant de menaces qui accroissent les inégalités, précarisent et marginalisent les populations les plus vulnérables. La gestion des ressources forestières s'effectue toujours sur des territoires précis (forêts communautaires, communales, UFA). La participation des populations à la gestion de ces espaces rencontre dès lors des difficultés quand la ressource forestière représente, pour les populations riveraines, et plus encore pour les peuples de chasseurs cueilleurs, comme les Baka, au-delà des ressources alimentaires, tout un système de production, de représentations et de relations, dans lequel la mobilité reste essentielle.

### 5.4.1 La surveillance des forêts : confusion entre privé et public

À travers ce qu'on appelle les Comités Paysans-Forêts (CPF), la « participation » des populations et des baka se limite, en réalité, à la surveillance. Exercice ardu s'il en est, cette surveillance des forêts donne à voir également la confusion entre ce qui relève du domaine public tel que les espaces des forêts communautaires et ce qui ressort du domaine privé.

Les CPF sont apparus en 1999 dans la décision n° 1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 fixant les procédures de classement des forêts du domaine forestier permanent. Dans l'annexe sur le comité paysan-forêt (point 1.5 Surveillance et contrôle), il est dit que les membres de CPF « sont appelés à travailler en très étroite collaboration avec le chef de Poste Forestier en ce qui concerne la surveillance et le contrôle de l'exploitation illégale des ressources. Ils sont constamment présents dans la zone et connaissent bien les autochtones, de manière à pouvoir identifier rapidement tout exploitant illégal ou tout mauvais traitement infligé à la forêt. Leur tâche sera d'informer immédiatement le chef de Poste Forestier de toute anomalie constatée ». <sup>16</sup> Les CPF sont donc officiellement chargés d'organiser des patrouilles de surveillance le long des limites du massif forestier (dans la mesure du possible), et de rapporter au chef de Poste Forestier les coupes de bois illégales, les actions de braconnage ou de chasse abusive, l'exploitation illégale de ressources minières, de gravier ou de sable, l'empiètement agricole à l'intérieur du massif ; ils doivent accompagner le chef de Poste Forestier à sa demande lors des missions de répression. Mais à partir de quelles limites peut-on considérer que la viande chassée et rapportée au village est issue du braconnage ? Si l'on se réfère au décret n° 095-466-pm du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune, l'article 3.5 définit le braconnage

---

16 Il est en outre précisé : « Il faut souligner cependant que le rôle de policier et/ou de gendarme relève des chefs de Poste Forestier assermentés. C'est donc à eux seuls que reviennent les missions de répression des activités prosrites par la loi. Toutefois, les membres des CPF peuvent, si on le leur demande, accompagner les chefs de Poste Forestier lors de missions de contrôles ou de saisies. Cette collaboration permet d'éviter les rumeurs selon lesquelles, il existe une complicité entre les exploitants clandestins et les chefs de Poste Forestier ».

comme « tout acte de chasse sans permis, en période de fermeture, en des endroits réservés ou avec des engins et des armes prohibés ».<sup>17</sup>

La tâche en partie dévolue aux populations est ingrate et impossible à remplir sans risquer de dissoudre le tissu social. La dénonciation, dans un milieu d'interconnaissance, conduit directement à la détérioration des relations familiales, villageoises et intervillageoises, sans qu'existe aucune structure de compensation.

Au-delà de la collecte du bois mort qui n'est pas un délit au Cameroun, excepté dans les limites des UFA, c'est la viande de brousse qui fait, pour l'essentiel, l'objet de sanctions. Mais les catégories d'animaux ne donnent pas lieu aux mêmes interprétations, selon que l'on est chasseur, villageois, CPF villageois, garde forestier de l'État ou agent de la Pallisco. Il y a également toujours moyen de négocier selon le lieu et les acteurs, quand il s'agit de droits d'usage quotidiens. Les arguments sont toujours les mêmes : on argue du nombre de bouches à nourrir quand on a une grande famille, d'une cérémonie quand il y a des officiels que l'on honore avec de la viande de chimpanzé et qu'il ne serait pas convenable de décevoir, ou encore des trophées et animaux symboliques (serpent, tortue) que l'on offre en hommage au père de la famille, etc. Il existe toutefois des situations de braconnage de grande ampleur et qui ont donné lieu à des saisies d'armes, parfois lourdes comme des *kalachnikov* ; c'est ainsi que 8 armes et 117 munitions ont été saisies entre 2014 et 2015 rien qu'à Mindourou, 400 dans tout le département selon les dires d'un chef de Poste Forestier (entretien du 23 juillet 2015), et qu'un garde forestier a failli perdre la vie, pris pour cible par un braconnier en décembre 2014.

Cependant, l'exemple de Mindourou nous montre surtout que les membres des CPF ne savent pas s'ils surveillent pour le compte de leur propre forêt communautaire ou pour le compte des UFA de la Pallisco. Dans la décision n° 1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999, art. 1.5, il est précisé que « les membres des CPF sont des représentants des populations. Ils travaillent avant tout pour l'intérêt général. Leur préoccupation première est l'amélioration de la qualité de vie des communautés. Il veillent à la défense des intérêts des paysans pour la préservation de l'environnement ».

Mais un document intitulé « *Règles de conduite à observer lors des opérations de lutte contre le braconnage dans les UFA gérées par la Pallisco* » présente 13 situations, pour lesquelles sont précisées les conduites à tenir, celles à éviter, ainsi que les cas particuliers à observer pour les Baka.

En vérité, hormis le droit de laisser partir le chasseur avec un seul gibier de catégorie C, et deux dans le cas d'un Baka, les pratiques des CPF consistent à saisir les armes, détruire les campements (hormis pour les Baka pour lequel le campement doit faire l'objet d'un repérage géographique, mais n'est pas détruit ; il ne le sera que si, lors d'une seconde visite, on y trouve une arme à feu), saisir les gibiers, et entendre le contrevenant sur un procès-verbal.

17 Pour le détail de ces armes et engins prohibés, on peut se référer à la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche - Article 80. - Sauf autorisation spéciale délivrée par l'administration chargée de la faune, sont interdits : la poursuite, l'approche et le tir de gibier en véhicule à moteur ; la chasse nocturne, notamment la chasse au phare, à la lampe frontale et, en général, au moyen de tous les engins éclairants conçus ou non à des fins cynégétiques ; la chasse à l'aide des drogues, d'appâts empoisonnés, de fusils anesthésiques et d'explosifs ; la chasse à l'aide d'engin non traditionnel ; la chasse au feu ; l'importation, la vente et la circulation des lampes de chasse ; la chasse au fusil fixe et au fusil de traite ; la chasse au filet moderne.

Les villageois des CPF sont souvent accompagnés de gardes issus de la Pallisco et/ou un garde du service forestier, aux barrières de la zone gérée par la compagnie.

Dans la décision n° 1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999, art. 1.5, il est précisé que les CPF « se réunissent au moins quatre fois par année ou aussi souvent que nécessaire sur convocation de leur président ». Tous les CPF de Mindourou ont suivi des formations organisées par une ONG, employée par la Pallisco. À l'instar des grands projets de gestion des ressources forestières<sup>18</sup>, où des financements externes à l'État pallient aux carences des services publics, la Pallisco finance l'organisation et le calendrier des réunions des CPF. Elle verse ainsi 70 000 francs CFA par an à tous les CPF, qui sont censés se réunir 2 fois par an en interne, et 2 fois par an avec la Pallisco. Ces 4 réunions annuelles sont mentionnées dans l'arrêté de décision ministériel de 1999 afin d'améliorer la communication entre les CPF et l'administration. Mais à Mindourou c'est l'entreprise forestière elle-même qui organise, finance et relève les comptes rendus des réunions internes pour l'ensemble des CPF liés aux UFA de la région. Dans le cadre de ses œuvres sociales et de façon récente, la société forestière finance également des projets de réalisation d'infrastructures proposés par les CPF. À tour de rôle, tous les 2 ans, une aide est attribuée à l'un des 5 comités, pour la réfection du toit d'une école, ou la construction d'une salle de classe.

Par ailleurs, la CFIM, partenaire de la Pallisco, a la charge de certaines activités de sous-traitance telles que l'entretien, les constructions, l'évacuation des grumes et également la surveillance avec sa propre équipe de gardiens dénommée les « Panthères ». Ces gardiens surveillent les établissements, et participent aussi à la lutte contre le braconnage en se positionnant le long des 4 barrières d'entrée des UFA (document FSC 2009<sup>19</sup>, et entretien avec un membre de CPF 3-25 juillet 2015). On peut comprendre alors les confusions ressenties par les usagers face à un garde dont la sévérité envers un contrevenant vient de ce qu'il est directement employé par la société forestière, avec les situations où il s'agit d'un villageois, bénévolement employé comme Paysan-Forêt qui ne sait plus très bien quel espace et pour le compte de qui il doit surveiller. La question du comportement de ce Paysan-Forêt envers le contrevenant est complexe, pour lui-même, comme devant la loi. Dans un milieu d'interconnaissance, la dénonciation d'un parent ou d'un proche pose problème, et les craintes d'une revanche, d'une mauvaise action ou d'une attaque en sorcellerie sont réelles. Les formations organisées par la Pallisco apprennent aux paysans-forêts à dénoncer « en toute discrétion », même des proches. Mais les formations en question sont difficilement comprises, du dire même des membres des comités, du fait de la densité d'informations à saisir en peu de temps (une journée), mais aussi de leur dimension éthique et sociale qui contredit leurs pratiques de sociabilité, d'entraide, d'échanges, mais aussi de méfiances, qui relèvent des modes d'interconnaissance locaux.

On comprend dès lors que la « participation » des riverains soit vécue par ceux-ci avec difficulté comme une confusion entre chose publique et chose privée. Mais cette confusion est bien favorisée par le contexte institutionnel et juridique. De la même manière que *la loi sur le vol des bois* donne à un garde payé par le propriétaire des forêts l'autorité d'évaluer un dommage et de contraindre un justiciable à une amende, le contrat de concession passé entre l'État et la

18 Cf. au Sénégal Blundo 2013 et Boutinot 2013.

19 PR090808A FSC GF rapport public Pallisco v2.1 [03 09 09].

société forestière conduit à une sorte de privatisation du domaine public qui traduit lui-même une confusion des droits. Comme dans Marx, la « loi se révèle incapable de 's'élever' du point de vue de l'État » en privilégiant les « moyens de la propriété privée contraires à la raison et au droit ». Il y a là comme une « juridiction seigneuriale » (Bensaid, 2007) au détriment de l'État.

#### 5.4.2 La loi, pour un espace de développement « commun » ?

À bien des égards, Mindourou est une illustration, à échelle réduite, mais probablement à même intensité, de la situation connue sur l'ensemble du Cameroun. S'y retrouvent de fortes tensions sociales qui ne sont que l'expression inévitable du besoin vital de chacun de trouver quotidiennement de quoi vivre ou survivre. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les nombreuses allées-venues des jeunes filles montant et descendant des camions, ou de rester à la terrasse des petits restaurants le soir, pour constater la demande de chacun pour améliorer ses conditions d'existence. Ces tensions sociales se traduisent parfois par des revendications infondées, qu'elles portent sur les ressources naturelles (affirmation de vols de droits fonciers et revendications d'espaces forestiers libres bien qu'inexistants) ou qu'elles aient un caractère politique (campagne d'accusation de corruption contre le maire), ou bien encore qu'elles se manifestent par des tentatives de chantage par des spécialistes de la manipulation (par exemple, piège tendu à un photographe invité à constater la présence d'une femme baka atteinte de la lèpre dans une UFA de la Pallisco, laquelle a des obligations sociales vis-à-vis des Baka à cause du FSC). Dans ce contexte tendu, les règles de droit elles-mêmes sont revendiquées à l'appui de multiples protestations et font l'objet de nombreuses manipulations. De fait, elles ne cessent d'être un outil de domination et servent finalement peu l'émancipation. Il se crée même parfois un véritable cercle vicieux car, pour se protéger, les victimes doivent également s'affranchir du respect de la loi (ainsi, même la Pallisco, pour se défendre, peut proférer la menace de recourir à ses propres réseaux d'influence). Les outils techniques comme le FSC ne suppléent pas totalement au vide juridique, et n'ont pas l'effet escompté : d'une part, la portée du FSC est restreinte au seul territoire certifié ; d'autre part, de l'analyse des entretiens réalisés avec des représentants Baka et de la Pallisco, il ressort qu'il s'agit au mieux d'apporter quelques réponses concrètes ponctuelles aux besoins immédiats de ces populations, et au pire de se restreindre à de grands principes relatifs aux communautés autochtones. Dans un cas comme dans l'autre, il n'existe pas de réflexion sur la construction et la mise en oeuvre d'un statut contextualisé de ces populations, ce qui n'est d'ailleurs pas l'objectif du FSC.

Pour remédier à cette situation locale, les réformes foncières et forestières envisagées par le gouvernement camerounais ne sont pas utiles<sup>20</sup>. En revanche, et à l'observation, Mindourou présente un autre visage plus dynamique, plus constructif. Il y existerait, en effet, déjà des espaces « communs » (Dardot et Laval 2014), ou ceux-ci seraient en cours de constitution. Des espaces socialement fonctionnels, pacifiés, stables et justement finalisés sont observables. Il est encore difficile de les décrire précisément du fait qu'ils se construisent, selon nos hypothèses, à travers les pratiques quotidiennes de production agricole d'une part, mais aussi et surtout, pour ce qui concerne l'espace forestier, de chasse et de collecte des produits

20 Iyebi Mandjek O., Karpe P. et Akoa S. 2015 Rapport final de l'Observatoire de l'Acquisition des Terres à Grande Echelle. FPAE, OATGE, CIRAD, Coopération française, Yaoundé, 2015; Karpe P. et Aubert S. 2015. Formaliser les droits d'accès aux forêts communautaires au Cameroun et à Madagascar. In Formalisation des droits et obligations. Contributions aux journées d'études. Campus du jardin tropical, Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013.

forestiers non ligneux. Pratiques ordinaires ou *habitus*, en tant que manière de faire habituelle, et, partant, empiriquement saisissables à travers un travail ethnographique, qui ont une certaine permanence et qui font fi des limites des UFA, des surveillances et des quotas de gibier autorisés. Sans être ignorantes de la raréfaction des ressources floristiques et fauniques, ces pratiques constitutives d'un espace « commun » relèvent parfois même de comportements délibérément indisciplinés et partagés, destinés à signifier la désapprobation des villageois face à l'exclusion spatiale qu'imposent les limites des concessions forestières. On peut cependant d'ores et déjà affirmer que ces « communs » se substituerait au droit classique (forme et fond) comme mode de régulation ou d'action politique.

## 5.5 Conclusion

Définir les contours d'un espace « commun » de développement invite à re-questionner les statuts des territoires forestiers, notamment les concessions et l'exclusivité des usages ; redéfinir les rapports entre les compagnies sous concessions, l'État et les représentants des communautés rurales et des populations villageoises à travers les notions de droits d'usage, de droit de vivre, de droits de l'Homme.

Redéfinir des espaces communs, des biens communs tels les forêts, et produire de l'État à travers l'harmonisation des politiques forestières, foncières et des droits de l'homme, et d'en inverser les hiérarchies, ainsi que de réduire l'extraversion des politiques publiques.

Les exemples des forêts communautaires au Cameroun prises dans les procédures complexes, longues et coûteuses, produisent des formes d'exclusion potentielle dès lors que les mesures, indicateurs, et critères sont autant de verrous et de droits d'entrée hors de portée pour les résidents ayants droit des espaces forestiers sous régime communautaire. La spécification des espaces de production et d'usages entraîne la reconfiguration des droits d'accès et de remise en question de la propriété privée qui présente des menaces de conflits par l'exclusion des populations les plus précaires.

Au niveau international, le droit est reconnu aux populations locales de s'autodéterminer, de lutter pour maintenir leur mode de vie, leur langue, leurs coutumes et croyances, mais aussi leur mobilité, et de revendiquer leurs droits sur les espaces forestiers dont elles tirent leur subsistance. À l'instar de Hegel qui parle du « droit de détresse » et de Marx du « droit de l'usage », mais aussi plus récemment de ceux qui appellent à un « droit à l'alimentation » (Cotula et Djiré 2013), il s'agit là de parler d'un « droit d'exister », non pas comme une « concession gracieuse » mais comme un « droit opposable au droit de propriété » (Bensaid 2008).

## Bibliographie

- Bahuchet S. 1997 Un style de vie en voie de mutation : considérations sur les peuples des forêts denses humides. *Civilisations* (44):16-31.
- Barumeet Jackson D. 1999 *Heading Towards Extinction? The Expulsion of the Twa from the Kahuzi-Biega National Park, Democratic Republic of Congo*. World Rainforest Movement et Forest Peoples Programme, Copenhague.

- Bensaïd D. 2008 *Les dépossédés ; Karl Marx, les voleurs de bois et le droit des pauvres*. Lux Editeur, Montréal, Canada.
- Blundo G. 2013 Ethnographie d'une réforme : les Eaux-et-Forêts sénégalais entre participation et militarisation. In Boutinot L. (Coord.). *Acteurs et réformes de la gestion des ressources forestières en Afrique de l'Ouest ; introduction*. Anthropologie et Développement, (37-38-39):185-222.
- Boutinot L. 2013 L'enjeu des aménagements forestiers au Sénégal. In Boutinot L. (Coord.). *Acteurs et réformes de la gestion des ressources forestières en Afrique de l'Ouest ; introduction*. Anthropologie et Développement (37-38-39):157-184.
- Coquery-Vidrovitch C. 1998 The Upper-Sangha in the Time of the Concession Companies. In Eves H. et S. Rupp (éds). *Resource Use in the Tri-national Sangha River Region of Equatorial Africa: Histories, Knowledge Forms, and Institutions*. Yale University Press, New Haven, États-Unis.
- Cotula L. et Mayers J. 2009 *Tenure in REDD: start-point or afterthought*. IIED, Londres.
- Cuny P. 2011 *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Tropenbos International, Yaoundé.
- Dardot P. et Laval C. 2014 *Commun : essai sur la révolution au XXIe siècle*. La Découverte, Paris.
- Diaw M.C. et Njomkap J.C. 1998 *La terre et le droit : une anthropologie institutionnelle de la tenure coutumière, de la jurisprudence et du droit foncier chez les peuples bantou et pygmée du Cameroun méridional forestier* ; rapport d'étude. INADES, Yaoundé.
- Dressler W. et al. 2010 From hope to crisis and back again? A critical history of the global CBNRM narrative, *Environmental Conservation* 37(1):5-15 doi:10.1017/S0376892910000044
- Fauvelle E. 2014 *Analyse comparée des moteurs de changements et des enjeux d'adaptation d'un socio-écosystème de forêt tropicale ; initiation d'un processus de modélisation d'accompagnement dans la région Est du Cameroun*. Diplôme de master d'ingénieur agronome, IRC Supagro, Montpellier, France.
- Joiris D.V. et Bigombe Lobo P. (éds) 2010 *Gestion participative des forêts d'Afrique centrale*. Quae, Versailles, France.
- Julve Larrubia, C. et al. 2013 Forêts communautaires camerounaises et plan d'action 'Forest Law Enforcement, Governance and Trade' (FLEGT) : quel prix pour la légalité ? *Bois et Forêts des Tropiques*, 317(3):71-80.
- Kalimba Z. 2005 *La situation sociale des Batwa du Rwanda*. Communication écrite présentée à l'atelier sous-régional sur « Les Pygmées et le développement en Afrique Centrale », 02-04 février 2005, Yaoundé.
- Karsenty A. 1997 Jeux à sommes nulles sur les massifs forestiers ? *Bois et Forêts des Tropiques*, (247):73-74.
- Larrère R. et Nougarede O. 1990 La forêt dans l'histoire des systèmes agraires : de la dissociation à la réinsertion ? *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurales* (15-16).
- Lautier B. 2002 Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté. *Tiers-Monde* 43(169)137-165. doi : 10.3406/tiers.2002.1571 [http://www.persee.fr/doc/tiers\\_1293-8882\\_2002\\_num\\_43\\_169\\_1571](http://www.persee.fr/doc/tiers_1293-8882_2002_num_43_169_1571)

- Leclerc C. 2012 *L'adoption de l'agriculture chez les Pygmées Baka du Cameroun : dynamique sociale et continuité structurale*. Éditions de la Maison des sciences de l'homme/Quae, Paris/Versailles, France.
- Lewis J. 2000 *The Batwa Pygmies of the Great Lake Region*. Minority Right Group International, Londres.
- Lewis J. et Nelson J. 2006 Logging in the Congo Basin: What Hope for Indigenous People; Resources and their Environment? *Indigenous Affairs* 4(06):8-15.
- Marx K. [1842] 1982 Les débats sur la loi relative aux vols de bois. In Marx K. *Oeuvres III Philosophie*. Gallimard-La Pléiade, Paris.
- Ndikumagenge C. 2009 *Analyse comparée du statut des droits des populations autochtones d'Afrique Centrale (cas du Trinational de la Sangha et des Grands Lacs)*. LLS/IUCN.
- Nguinguiri J.C. 1999 *Les approches participatives dans la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale : revue des initiatives existantes*. Document occasionnel n° 23. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Nicayenzi L. 2005 *Les Batwa et le développement au Burundi*. Communication écrite présentée à l'atelier sous-régional sur « Les Pygmées et le développement en Afrique Centrale », CERAD 02-04 février, Yaoundé.
- Njinga C.T. 2000 L'impact de la guerre sur l'environnement de la région des Grands Lacs. *Echos des Pygmées* (5):6-7.
- NkeNdih J. 2008 Déforestation au Cameroun : causes, conséquences et solutions. *Alternatives Sud* (115):155-175.
- Overeem P. 1995 *Investigating the Situation of the Batwa People of Rwanda*. Rapport de mission, UNPO, La Haye.
- Oyono P.R. 2002 Les Pygmées de l'Est-Cameroun et le flux de projets de développement et de conservation. In Bigombé Logo P. (éd.). *Les Pygmées du Cameroun Méridional Forestier : Mythes et Réalités de l'Ajustement à la Modernité*. Presses de l'UCAC, Yaoundé :116-126.
- Oyono P.R. 2005 From Diversity to Exclusion for Forest Minorities in Cameroon. In Colfer C. (éd.). *The Equitable Forest. Diversity, Community and Resource Management*. RFF Publisher, Washington D.C. :113-130.
- Simmel G. 1998 *Les pauvres*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Tchoumba B. 2005 *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction Strategies in Cameroon*. Rapport d'étude. ILO, Genève.
- Vermeulen C. 1997 *Problématique de la délimitation des forêts communautaires en forêt dense humide, Sud-Est Cameroun*. <http://hdl.handle.net/2268/21982>



Partie

# 4

## Le droit est-il appliqué ?

*Si les acteurs locaux ont peu à dire dans la gestion des forêts d'Afrique centrale, on peut se demander si le droit leur en donne vraiment la possibilité. Une analyse du cadre juridique des forêts communautaires tend à montrer que pour permettre une décentralisation effective de la gestion forestière, un droit existe bien, qu'il faudrait préciser et aussi appliquer (Ott Duclaux-Monteil). De leur côté, les spécialistes de l'Université d'Antananarivo et du CIRAD à Madagascar, pays pionnier dans la gestion communautaire des ressources naturelles, énumèrent les manquements juridiques qui empêchent de donner tout son sens à la décentralisation (Rabemananjara et al.).*



# 6

## **L'environnement juridique est-il propice à la gestion inclusive ?**

### **Le contexte légal de la foresterie communautaire en Afrique centrale**

Cécile Ott Duclaux-Monteil<sup>1</sup>

#### **Résumé**

Tout en conservant le monopole du foncier, les États d'Afrique centrale ont accepté de concéder des droits importants aux populations locales et autochtones sur les espaces forestiers qu'elles détiennent en vertu de la coutume. De nombreux travaux montrent néanmoins que si le cadre légal constitue une avancée significative en termes de responsabilisation des communautés et de partage des bénéfices issus de l'exploitation des ressources forestières, des défis majeurs, liés à l'inadéquation entre la pratique sur le terrain et les dispositifs des textes, restent à relever. Ce chapitre, tout en s'inscrivant dans cette continuité, s'en écarte pour soutenir, que, même s'il est insuffisamment participatif, le cadre légal de la foresterie communautaire en Afrique centrale renferme de véritables outils de promotion de la gestion participative. Il s'agit d'un ensemble de droits et de mécanismes consacrés par les textes. L'analyse de la portée de certains d'entre eux atteste de leur importance pour une gestion inclusive et justifie leur encadrement juridique progressif.

Mots-clés : *participation, communautés locales et autochtones, forêts, droits.*

---

1 Dr. en droit, chargée de cours et consultante en droit international et comparé de l'environnement, Lyon

## 6.1 Introduction

Si la prise de conscience de la nécessité de protéger l'environnement, de même que celle de l'implication de l'homme à la protection de son environnement, s'est développée à partir de la conférence de Stockholm en 1972 (préambule, principes 1, 4), c'est depuis la conférence de Rio, qualifiée de « sans précédent » par A. Kiss, que l'accent est mis au plan international sur une participation accrue des populations à la gestion forestière. Car ces populations ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement, du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Ainsi, à la suite de cette conférence, les concepts de gestion participative, de cogestion ou de gestion communautaire des ressources forestières se sont répandus dans le monde entier. Dès lors, l'organisation et l'exploitation décentralisée des ressources forestières vont nécessiter une nouvelle définition du cadre législatif, institutionnel et réglementaire. Et les régimes forestiers africains vont disposer d'un cadre novateur visant l'implication des populations locales et autochtones dans la gestion des ressources naturelles, dont forestières. La mise en œuvre de ce cadre novateur se traduit par des concepts différenciés d'un pays à l'autre : forêts communautaires<sup>2</sup> (Cameroun, Gabon, République centrafricaine, Guinée équatoriale), séries de développement communautaire<sup>3</sup> et terres autochtones<sup>4</sup> (République du Congo), concession forestière de communauté locale<sup>5</sup> (RDC). Mais quel que soit le concept utilisé, la question de l'implication des communautés dans la gestion des ressources, au regard de ses effets sociaux, écologiques et économiques, est devenue essentielle. Les forêts communautaires, les séries de développement communautaires ou les concessions forestières de communautés locales offrent toutes la possibilité aux populations d'exercer une forme de pouvoir sur les ressources de leurs terroirs, favorisant par ricochet l'accroissement des bénéfices économiques. Comment ce nouveau cadre juridique favorise-t-il la participation des populations locales et autochtones à la gestion des ressources forestières ? Existe-t-il vraiment dans la pratique une évolution significative quant à la consolidation des droits des populations ?

---

2 Une forêt communautaire est une forêt du domaine forestier permanent (art. 28 loi forestière congolaise en cours de révision) ou du domaine forestier non permanent (art. 3.11 du Décret n° 95/531, Cameroun - art. 12 loi forestière Guinée Équatoriale 1997 - art. 133 loi forestière centrafricaine 2008) ou du domaine forestier rural (art. 156, code forestier gabonais 2001). Elle fait l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et/ou autochtone organisée et l'Administration chargée des forêts. La gestion de cette forêt relève de la communauté villageoise concernée, avec le concours ou l'assistance technique de l'Administration chargée des forêts. Elle a une superficie minimale de 50 ha (art. 5 Décret 09.11 RCA) et de 5 000 ha maximum (Cameroun, art. 27 al.4 Décret n° 95/531). Elle doit être dotée d'un plan simple de gestion avec inventaires forestiers.

3 Une série de développement communautaire est l'ensemble de terroirs et finages villageois, centrés autour de l'arbre, des forêts et des autres ressources naturelles susceptibles de contribuer au développement des économies des communautés rurales et à la lutte contre la pauvreté. Elle prend en compte les forêts naturelles et artificielles, les terres agricoles, les jachères, les zones de pêche et de chasse, (article 18, décret 5053). La taille est liée à la démographie des villages bénéficiaires. Même si la série de développement communautaire n'est pas une forêt communautaire au sens strict du terme, elle est, néanmoins, assimilable à celle-ci. Du reste, la définition de la forêt communautaire telle que proposée par le code forestier congolais en révision est un compromis entre les deux approches de gestion communautaire des ressources forestières.

4 Les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail (art. 31, loi n° 5-2011, Congo).

5 Une concession forestière de communauté locale est une forêt attribuée gratuitement et perpétuellement par l'État à une communauté locale sur la base des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume, en vue de son utilisation sous toutes les formes, pour la satisfaction de ses besoins vitaux, avec l'obligation d'y appliquer les règles et pratiques de gestion durable (art. 2 décret n° 14/018 du 02 août 2014). Elle ne doit pas excéder 50 000 ha (art. 18 du décret 14/018).

## 6.2 Un cadre légal en mutation, favorable à la participation des communautés dans la gestion et l'exploitation des ressources forestières

L'évolution de la participation des populations à la gestion des ressources forestières permet de noter l'avènement des règles générales et spécifiques découlant du sommet de Rio de 1992 et la consolidation d'une catégorie importante de droits forestiers favorables à la foresterie communautaire.

### 6.2.1 Les références législatives et réglementaires garantissant la participation des communautés

Les principales références légales et réglementaires par pays sur la foresterie communautaire ou sociale font apparaître une kyrielle d'instruments juridiques<sup>6</sup> qui prennent aussi en compte le droit positif international prônant la gestion durable des forêts et le respect des droits des populations qui en dépendent. Le cadre juridique relatif aux forêts communautaires consacre le processus de la dévolution progressive des pouvoirs de gestion des forêts aux communautés. Par conséquent, le concept de gestion communautaire des ressources qui structure les nouvelles lois relatives aux forêts communautaires est basé sur des principes de participation et de responsabilité sociale. Il suffit pour s'en convaincre de comparer, dans ces différents textes, la place accordée à la gestion durable des forêts et de l'environnement d'un côté, aux prérogatives reconnues aux organisations communautaires locales de l'autre.

Tout en affirmant la souveraineté des États sur les forêts, les différents textes légitiment les populations locales et autochtones comme détentrices de droits à formaliser. On peut citer les lois constitutionnelles, les lois forestières et leurs textes d'application. Les lois constitutionnelles reconnaissent à tout citoyen le devoir de protection de l'environnement, ainsi que le droit d'y participer (préambule de la Constitution camerounaise, 1996), le droit aux moyens d'existence tirés des ressources naturelles (Constitution de la RDC, art. 57). Quant aux lois forestières et à leurs textes d'application, ils définissent les règles générales et les modalités d'exploitation des forêts communautaires, des séries de développement communautaire ou des concessions forestières de communautés locales. À titre illustratif, on peut citer :

La reconnaissance du droit aux communautés d'initier le processus de création des forêts communautaires (art. 37 al. 1 de la loi forestière 94/01 du Cameroun, art. 28 de la loi forestière en cours de révision au Congo) ou d'obtention d'une concession forestière de

---

6 *Droit national* : Cameroun, loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 (en cours de révision) ; Congo, loi n° 16/2000 du 20 novembre 2000 (en cours de révision) ; Gabon, loi n° 016/01 du 31 décembre 2001 (en cours de révision) ; Guinée équatoriale, loi n° 01/1997 sobre el Uso y Manejo de los Bosques (en cours de révision) ; République centrafricaine, loi n° 08/022 du 17 octobre 2008 ; République Démocratique du Congo, loi n° 011/2002 du 20 août 2002 (en cours de révision). *Droit positif international* : les pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques d'une part, aux droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Convention des Nations Unies contre la désertification, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Déclaration de Rio, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

communauté locale (art. 22 al. 1 du code forestier de la RDC) : cette prérogative place la communauté au centre de toutes les décisions concernant la gestion d'une forêt puisqu'elle est responsable de l'initiative de la démarche.

La prescription de l'assistance technique gratuite que l'administration doit apporter à la communauté dans les processus d'attribution et de gestion de la forêt communautaire : l'exploitation de la forêt communautaire est encadrée par des normes techniques qui nécessitent l'accompagnement des communautés ; l'assistance technique gratuite de l'administration, même si elle peut être questionnée<sup>7</sup>, est un élément indispensable à l'acquisition, au transfert ou au renforcement des compétences des membres au sein d'une communauté. Cette nécessité d'accompagnement et de suivi des communautés s'est également traduite par la création d'une sous-direction des forêts communautaires au sein de la direction des forêts au Cameroun en 2005, par la création de l'agence d'exécution des activités de la filière forêt-bois au Gabon en 2011, et par l'élaboration de plusieurs documents et guides techniques<sup>8</sup> dans le but de faciliter l'appropriation du processus par les communautés.

Les bénéfices issus de l'exploitation des forêts appartiennent entièrement aux communautés (RCA, art. 139 de la loi forestière de 2008 ; Cameroun, art. 37.3 de la loi forestière de 1994 ; Congo, art. 32 de la loi forestière en cours de révision ; Gabon, art. 161 de la loi forestière de 2001 ; Guinée équatoriale, art. 24 de la loi forestière de 1997). Les revenus de l'exploitation des forêts communautaires sont divisés en deux catégories : revenus communautaires et revenus individuels. Ils permettent à la communauté bénéficiaire de créer des emplois pour ses membres qui travaillent en permanence dans la forêt communautaire d'une part, et de générer de l'argent pour financer des réalisations d'intérêt communautaire d'autre part. L'objectif recherché est la réduction de la pauvreté au sein des communautés locales. Cet objectif n'est pas globalement atteint. Le bilan reste en effet très mitigé.<sup>9</sup> Toutefois, il existe plusieurs expériences réussies de gestion des revenus issus de l'exploitation des forêts communautaires.<sup>10</sup>

Les premières lois forestières, tout en encourageant l'implication active des populations locales et autochtones, ont été l'objet de plusieurs critiques pour leur caractère restrictif et répressif et la prégnance de la souveraineté étatique sur les ressources naturelles. En effet, si la finalité des forêts communautaires est bien la gestion durable des ressources forestières par les communautés et pour l'intérêt de celles-ci, l'État garde cependant un droit de regard sur la gestion qui doit s'effectuer conformément aux normes établies pour l'exploitation forestière.

7 Les dotations peu conséquentes des États ne facilitent pas toujours l'assistance gratuite de l'administration.

8 Cameroun : manuel des procédures, 2009 ; Gabon : guide technique de délimitation d'une forêt communautaire, guide technique des études socio-économiques, canevas des statuts d'une entité juridique de gestion, canevas de règlement intérieur d'une entité juridique de gestion, canevas de plan simple de gestion, modèle de demande de création d'une forêt communautaire, modèle de description des usages de la forêt sollicitée, guide technique de cartographie participative, guide technique d'inventaire forestier multiressource (en cours de validation).

9 Plusieurs obstacles ne permettent pas aux communautés de bénéficier de retombées économiques de l'exploitation communautaire de leurs forêts, notamment l'exploitation illégale du bois des forêts communautaires, l'immixtion des élites, leaders politiques dans la gestion des forêts communautaires, le faible niveau d'appropriation du processus par les communautés, la faible connaissance des marchés.

10 Généralement, lorsque les communautés sont accompagnées dans la négociation des contrats directs avec les entreprises, elles obtiennent de meilleurs résultats.

Ces limites associées aux pressions de la société civile et à l'engagement des pays d'Afrique centrale dans plusieurs processus internationaux et régionaux<sup>11</sup> vont impulser la révision de ces lois. Elles vont également encourager l'élaboration de textes spécifiques aux forêts communautaires en vue d'améliorer l'équité et l'efficacité dans la gestion des forêts. Le processus de révision en cours des lois forestières accorde désormais une place importante à la participation de la société civile (ONG, universitaires, populations locales et autochtones) et du secteur privé. Cette évolution juridique traduit aussi la volonté des États d'améliorer la participation des communautés à l'exploitation de leurs ressources forestières.

## 6.2.2 Les textes spécifiques aux forêts communautaires garants des droits des communautés

Les différents pays ont adopté des textes<sup>12</sup> qui encadrent les procédures administratives et techniques d'obtention et de gestion des forêts communautaires ou des concessions forestières de communautés locales. Les éléments les plus importants de ces textes s'articulent autour de :

La reconnaissance d'un droit de préemption en faveur des populations villageoises riveraines des forêts du domaine non permanent susceptibles d'être érigées en ventes de coupe (arrêté 518/MINEF/CAB au Cameroun ; art. 137 de la loi 08/022 en RCA). Ce droit est l'équivalent du droit de réservation au bénéfice des communautés institué par l'arrêté n° 106/MFEPRN au Gabon. La reconnaissance de ce droit aux communautés

11 Tous ces pays sont engagés dans les processus ci-après : la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REDD+), l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) à l'exclusion de la Guinée équatoriale, la certification de la gestion durable des forêts (FSC, PEFC). Au niveau sous-régional, ces pays sont également parties prenantes dans les initiatives telles le Plan de convergence pour l'harmonisation des politiques forestières, les directives de la COMIFAC sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion des forêts d'Afrique centrale (2013) et les directives de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de sécurité alimentaire nationale (2012).

12 *Cameroun* : Arrêté n° 252/A/CAB/MINEF/DF avril 1998, Modèle de convention de gestion des FC dans le domaine national - Décision n° 253/D/MINEF/DF avril 1998, Manuel de procédure d'attribution et des normes de gestion des FC, révisé en février 2009 - Décision n° 0579/A/MINEF/CAB du 12 mai 1999, Création d'une Cellule de foresterie communautaire (CFC) – Arrêté n° 518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001, Droit de préemption : modalités d'attribution en priorité aux communautés villageoises riveraines de toute forêt susceptible d'être érigée en FC – Lettre circulaire du ministre de l'Environnement et des Forêts du 23 février 2001, Limitation de l'exploitation industrielle dans les FC – Décision n° 1985/D/MINEF/SG/DF/CFC du 26 juin 2002, Modalités d'exploitation en régie des FC – Lettre circulaire 0043/LC/MINFOF/SG/DF/FDFC du 16 janvier 2009, Délivrance des documents annuels d'exploitation aux FC – Arrêté conjoint n° 520/MINATD/MINFI/MINFOF du 28 juillet 2010, Modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines – Arrêté conjoint n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012, Modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinées aux communes et aux communautés villageoises riveraines. *Congo* : Arrêté n° 5053/MEF/CAB du 19 juin 2007, Directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières : définition de la série de développement communautaire (SDC) – Loi n° 05/2011 du 25 février 2011, Promotion et protection des droits des populations autochtones. *Gabon* : Décret n° 001028/PR/MEFEPEPN du 1er décembre 2004, Conditions de création des forêts communautaires – Décret n° 1400/PR/MEF du 06 décembre, Création et organisation de l'Agence d'Exécution des Activités de la Filière Forêts-Bois en République gabonaise (AEAFFB) – Arrêté n° 018/MEF/SG/DGF/DF du 31 janvier 2013, Procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires – Arrêté n° 106/MFEPRN du 06 mai 2014, Droit de réservation d'une forêt par une communauté villageoise. *RDC* : Décret n° 14/018 du 02 août 2014 : Modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales.

est importante, car il permet de garantir le droit d'accès à l'espace forestier. Malgré les limites<sup>13</sup> relevées dans son application, c'est un moyen efficace face à la concurrence des opérateurs économiques. Compte tenu de l'inégalité des forces en présence, ce droit consacre le transfert de l'autorité des industries aux communautés locales.

La mise en place d'un cadre favorise l'apprentissage de la gestion démocratique et plus inclusive de ressources communes. La gestion d'une forêt communautaire donne l'occasion pour toutes les catégories sociales d'un village (hommes, femmes, jeunes, vieux, populations bantoues, autochtones ou migrantes) de réunions et rencontres multiples. Le cadre offert aux communautés encourage la prise en compte des besoins de toutes les parties prenantes pour parvenir à un équilibre dans l'exploitation des ressources. Ce cadre offre également l'opportunité aux communautés d'utiliser la forêt communautaire comme instrument de sécurisation, certes relative, d'une partie de leurs terroirs coutumiers. La durée d'exploitation d'une forêt communautaire de 25 ans renouvelables (Cameroun, Gabon, République centrafricaine) permet à la communauté de sécuriser son espace forestier. L'innovation apportée par le décret n° 14/018 en RDC apparaît plus protectrice encore des droits des communautés. Car l'article 15 de ce décret énonce que l'attribution d'une concession forestière est « perpétuelle ». Par conséquent, la communauté locale n'est pas soumise à une durée déterminée pour demander le renouvellement de sa concession forestière, celle-ci pouvant devenir formellement irrévocable, exception faite du respect de l'obligation actuelle de l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement et de celles qui seront éventuellement contenues dans le futur arrêté.

L'article 10 de la loi forestière congolaise en cours de révision classe les forêts communautaires dans le domaine forestier permanent. Le domaine forestier permanent<sup>14</sup> est constitué des terres affectées définitivement à la forêt et/ou à l'habitat de la faune. Quant au domaine forestier non permanent<sup>15</sup>, il est constitué de terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Cette inscription législative innovante apportée par la loi congolaise est une réponse forte en faveur d'une gestion inclusive réelle. Elle s'oppose aux lois forestières camerounaise, gabonaise et centrafricaine, qui situent les forêts communautaires dans le domaine forestier non permanent, décrit dans la littérature comme pauvre en ressources, car principalement touché par la déforestation et la dégradation.

Toutefois, une évolution positive en faveur d'un « versement » possible des forêts communautaires dans le domaine forestier permanent est envisagée par le législateur au Cameroun et en RDC. Ainsi, l'article 51 de la loi forestière camerounaise, en cours de révision, énonce que « ...sous réserve d'une vocation forestière affirmée... Certaines parties de forêts communautaires pourront être intégrées dans les surfaces du territoire national à couvert forestier permanent suivant des modalités précisées par voie réglementaire ». En RDC, le décret n° 14/018 parle aussi de la constitution d'un domaine forestier permanent.

13 La portée de ce droit reste limitée pour plusieurs raisons. Une des limites est liée aux conditions à remplir par les communautés : les membres du groupe concerné doivent se considérer comme une communauté, une vente de coupe doit être planifiée sur la forêt concernée, la communauté doit être établie à proximité de la forêt et y exercer ses droits d'usage. Une autre limite est liée au désintérêt des communautés pour la foresterie communautaire dans certaines régions. Le rapport sur l'état des lieux du droit de préemption du Minfof du 19 août au 18 septembre 2013, dans les régions du Centre, Est, littoral et Sud expose la préférence des communautés pour les ventes de coupe. Les rapporteurs justifient cette attitude des communautés par l'indisponibilité des moyens financiers et la non-appropriation du processus par les délégués départementaux et les chefs de poste forestiers et de chasses qui sont pourtant chargés de la sensibilisation des communautés.

14 Cameroun, art. 20 al. 2 loi forestière 1994, Congo, art. 4 loi forestière 2000, Gabon, art. 7 et 8 loi forestière 2001, Guinée équatoriale, art. 13 loi forestière 1997, RDC, art. 10 al. 1, 2 et 4 loi forestière 2000, RCA art. 6 loi forestière 2008).

15 Cameroun, art. 20 al. 3 loi forestière 1994, Congo, art. 13 loi forestière 2000, Gabon, art. 12 loi forestière 2001.

## 6.3 La consolidation des droits forestiers nécessaires à une participation efficace des communautés dans la gestion des forêts

Ces droits forestiers peuvent être classés en deux catégories : les droits substantiels et les droits procéduraux. Cette catégorie de droits tire son fondement des conventions universelles et des textes relatifs aux forêts communautaires.

### 6.3.1 Les droits substantiels

Ils peuvent être définis, dans le contexte forestier, comme un ensemble de prérogatives<sup>16</sup> qui sont reconnues par les textes juridiques et par les coutumes aux communautés vis-à-vis des ressources forestières. Même si leur réalisation est liée à certaines conditions préalables<sup>17</sup>, l'obtention des espaces forestiers sollicités rend les communautés titulaires d'un ensemble de prérogatives :

Les droits d'accès permettent à une communauté et à ses membres de pénétrer dans une zone forestière donnée. Par conséquent, les communautés ont un libre accès aux espaces et aux ressources des forêts de leurs villages au regard de la coutume (RDC, Guinée équatoriale), du plan simple de gestion (forêts communautaires : Cameroun, Gabon, RCA,) et du plan d'aménagement (séries de développement communautaires : Congo). Le droit d'exclusion, quant à lui, permet aux communautés de réguler l'accès aux tiers dans leur forêt, qu'elles peuvent en principe refuser ou autoriser.

Le droit d'extraction peut être exercé à des fins commerciales ou à des fins de subsistance. C'est sans doute un des droits les plus importants accordés aux communautés qui peuvent exploiter le bois d'œuvre et les autres produits forestiers dans les différentes forêts (série de développement communautaire, forêt communautaire, concession forestière de communauté locale).

16 Il s'agit notamment du droit de créer une forêt communautaire (Cameroun, Gabon, RCA, Guinée équatoriale), du droit de créer une série de développement communautaire ou d'accéder aux terres autochtones (Congo), du droit d'obtenir une concession forestière de communauté locale (RDC).

17 *Cameroun, Gabon, RCA* : la communauté qui désire obtenir et gérer une forêt communautaire doit : se doter de la personnalité juridique, tenir les réunions préliminaires et de concertation, réserver la forêt sollicitée, élaborer un plan simple de gestion, élaborer et soumettre un dossier d'attribution auprès des administrations compétentes, exécuter une cartographie participative (art. 2 8 (3) décret n° 95/531, Cameroun, art. 7 arrêté 018, janvier 2013, Gabon, art. 135, loi forestière 08/022, RCA). Au Cameroun, les forêts doivent, désormais, respecter les indicateurs de légalité tels qu'inscrits dans la grille de légalité FLEGT pour assurer la légalité du bois issu de ces forêts et vendu tant sur le marché intérieur qu'extérieur.

*Congo* : la procédure de création d'une série de développement communautaire quant à elle est automatique dès lors que la concession est en cours d'aménagement. Chaque série de développement communautaire doit répondre à des directives d'aménagement : impliquer les populations dans le processus de planification, de gestion des ressources, suivi et évaluation du plan d'aménagement ; délimiter les zones pour les différents usages (agriculture, pêche, cueillette) ; déterminer les surfaces d'exploitation des bois d'œuvre ainsi que les volumes annuels exploitables ; désigner un coordonnateur au niveau de la SDC ; élaborer les textes réglementaires et l'organisation des structures locales de gestion de la série ; déterminer les droits et bénéfices qui reviennent à chaque partie ; déterminer les activités à réaliser par des projets et microprojets de développement et de conservation de la diversité biologique, ainsi que les mécanismes d'utilisation des bénéfices (art. 20 arrêté n° 5053).

*RDC* : toute demande d'obtention d'une concession forestière pour une communauté locale est soumise aux conditions suivantes : se doter de la personnalité juridique, faire une demande écrite par le ou les représentant(s) coutumièrement attribué(s), produire un acte authentique des personnes physiques par lesquelles la Concession Forestière de Communauté Locale (CFCL) est attribuée, fournir une carte établie de manière participative décrivant la forêt possédée en vertu de la coutume, indiquer la superficie et la dénomination de la forêt sollicitée, présenter un procès-verbal du conseil communautaire (art. 4 décret 014/018).

Concernant le droit au partage des bénéfices, les revenus issus de l'exploitation des ressources doivent être partagés entre tous les membres d'une communauté et sont utilisés pour le développement de celle-ci. (art. 7.1 arrêté conjoint 076 du 26 juin 2012, Cameroun ; art. 139 loi forestière, RCA ; art. 24 loi forestière, Guinée équatoriale). Ces revenus peuvent être collectifs ou individuels.

### 6.3.2 Les droits procéduraux

Les droits procéduraux, ensemble de garanties permettant d'assurer la protection des droits substantiels, incluent les droits à l'information, à la participation et d'accès à la justice.

S'agissant du droit à l'information et à la consultation, c'est le droit pour les communautés d'être consultées et d'être impliquées dans les différentes étapes des processus d'attribution et d'exploitation des forêts. L'information reçue par les populations, si elle est complète et régulière, permet d'accroître leur exercice du droit à la participation dans la prise de décision. À cet effet, la loi recommande, par exemple, de tenir plusieurs réunions préliminaires avant la création d'une forêt communautaire. C'est une démarche primordiale qui consiste à rechercher dans une communauté locale les différents éléments sur le plan juridique, social et économique qui sont de nature à faciliter, freiner ou bloquer le processus de création et de gestion d'une forêt communautaire.

Concernant le droit à la participation, il faut d'emblée relever l'absence d'une définition juridique consensuelle sur la notion de participation, qui, pour certains auteurs, reste floue. Il est parfois difficile de dissocier les cas de participation et ceux de concertation qui se recourent. D'autres caractérisent davantage la matière par le processus décisionnel, à travers les formalités préalables à l'édiction de décisions administratives unilatérales, relevant de ce qu'on appelle la procédure administrative non contentieuse, et dont l'objet est de permettre aux informations touchant à la protection de l'environnement d'émerger et de donner la possibilité au public de participer au processus d'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. D'autres auteurs critiquent le principe même de participation au regard d'échecs enregistrés sur le terrain, à l'exemple des malversations financières au Cameroun entre 2004 et 2005 dans la redistribution de la redevance forestière annuelle, qui ont éloigné les paysans de la gestion participative (Adonis 2008).

Le droit de participation reconnu aux communautés (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, RCA, RDC) apparaît cependant comme un outil essentiel<sup>18</sup>. Il permet de développer des partenariats, des processus de concertation entre les parties prenantes et de valoriser les savoir-faire des communautés. À cet effet, la loi recommande une réunion de concertation avec l'ensemble des composantes de la communauté concernée afin de désigner le responsable de gestion, définir les objectifs et les limites de ladite forêt. En RDC, le décret n° 14/018 en son article 4 impose à la communauté demandeuse de joindre au dossier « une carte établie de manière participative en collaboration avec les communautés riveraines et toutes les parties prenantes ».

18 Un consensus mondial existe aujourd'hui autour de l'idée selon laquelle la forêt ne peut être gérée aux dépens des populations qui en vivent, ni en l'absence de leur participation active. Le principe de participation est consacré dans de nombreux textes internationaux, en l'occurrence, la Déclaration de Stockholm de 1972 et les Déclarations de Rio de 1992. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement vise à encourager la participation du public en matière d'environnement. Elle déclare que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Quant à la Déclaration de Principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, en son principe 6.d, elle insiste sur la reconnaissance et la mise en relief d'une participation appropriée des populations locales.

Si le cadre légal est favorable à la foresterie communautaire et à l'implication des communautés, sa mise en œuvre, au regard des contraintes qui l'entourent, ne favorise donc pas toujours une participation active de ces communautés.

## 6.4 Un cadre légal à renforcer pour le rendre plus inclusif

En dépit du foisonnement des textes juridiques, et malgré l'ampleur des innovations apportées par les textes, les résultats obtenus en matière de gestion inclusive restent contrastés et mitigés. Le cadre légal mérite donc d'être questionné, à travers trois éléments qui sont nécessaires à une gestion inclusive réelle, les droits des bénéficiaires, les espaces à attribuer et les capacités institutionnelles.

### 6.4.1 Les droits des bénéficiaires

Le cadre légal de la mise en œuvre du processus de foresterie communautaire en Afrique centrale demeure insuffisamment participatif (Ott 2013).

Plusieurs auteurs s'accordent pour dire que le rôle joué par l'État dans le processus d'autonomisation des communautés tend à restreindre le régime de gestion forestière et les droits d'utilisation. La loi prévoit la reprise des forêts communautaires par l'État si la gestion de celles-ci n'est pas jugée acceptable. Cette prérogative qui s'exerce de manière subjective et discrétionnaire fragilise les communautés. La reconnaissance aux communautés des prérogatives perpétuelles en vertu de la coutume sur les forêts communautaires, à l'instar de la RDC (art. 2 et 15 décret n° 14/018), et de la Guinée équatoriale (art. 12.b loi forestière 1997), constituerait à cet égard une amélioration significative.

On peut aussi s'interroger sur l'absence de réponse concernant la lourdeur et le coût des procédures et réglementations régissant la foresterie communautaire qui ne rendent pas la gestion inclusive réelle. Les règles encadrant l'obtention et la gestion d'une forêt communautaire, qui restent complexes et lourdes, entravent l'efficacité du processus. Malgré les analyses des chercheurs, les critiques de la société civile et celles des communautés, la simplification administrative se fait attendre. À cette complexité, viennent s'ajouter les obligations de légalité qui tendent à se développer dans les processus internationaux. Le mécanisme européen FLEGT par exemple complique<sup>19</sup> le processus en introduisant une grille de légalité et une exigence de traçabilité qui sont certes importantes pour lutter contre l'exploitation illégale du bois, mais qui pourraient utilement être adaptées aux forêts communautaires.

Ces deux exemples n'encouragent pas l'appropriation du processus par les communautés qui n'ont pas toujours l'initiative de la décision. Le risque majeur demeure la captation du processus par des tiers (bailleurs de fonds, élites, entreprises) et partant, le désintérêt des communautés pour la foresterie communautaire. Cette désaffection ressort nettement du rapport sur l'exercice du droit de préemption conduit par le ministère des Forêts dans les

19 À titre illustratif, l'APV ne prévoit qu'une seule grille pour les forêts communautaires exploitées en régie, alors qu'existent d'autres modes d'exploitation du bois dans les forêts communautaires (en régie, par vente de coupe, par permis d'exploitation ou par autorisation personnelle de coupe).

régions Littoral, Est, Centre et Sud du Cameroun, qui montre que dans la plupart des localités visitées, les communautés ne veulent pas prendre l'initiative de créer une forêt communautaire à cause de l'indisponibilité des moyens financiers et de l'échec d'initiatives précédentes.

Des procédures simples, peu coûteuses, vérifiables et incorporant outre les usagers légitimes des ressources forestières, toutes les autres parties prenantes (femmes, populations autochtones, migrants internes, sans-terre), de même que des mécanismes et techniques de gestion adaptés aux forêts communautaires, devraient être intégrés dans les législations en cours de révision. Cependant les conditions administratives « souples » pour l'établissement des forêts communautaires ou des concessions forestières ne doivent pas devenir contre-productives.<sup>20</sup>

#### 6.4.2 Les espaces à attribuer

Les espaces tels que proposés actuellement par la loi pour accueillir les forêts communautaires ne tiennent souvent pas compte de l'avis des populations et ne coïncident pas toujours avec ceux traditionnellement occupés par les systèmes de production villageois. Il apparaît donc une inadéquation législative entre la qualité agroforestière des espaces dans lesquels peut s'inscrire une forêt communautaire et les contraintes des textes forestiers. En RDC, le décret n° 14/018 paraît mieux adapté aux tenures foncières coutumières existantes dans la mesure où il consacre de manière implicite les savoirs traditionnels en tant que règles traditionnelles de gestion des espaces forestiers. Toutefois, un risque existe que l'autorité politique soit remise à des personnes non représentatives qui pourraient choisir d'agir selon des intérêts divergents de ceux de la communauté. L'arrêté ministériel à venir devrait donc préciser la manière dont les représentants coutumiers seront nommés et la manière de prouver leur lien avec la forêt. Au Gabon, par exemple, la loi situe les forêts communautaires dans le domaine forestier rural, lequel n'est toujours pas clairement défini par la loi. Cette absence de clarification constitue un handicap majeur qui facilite l'installation des permis forestiers dans les zones à usage des populations, entraînant la superposition de forêts communautaires avec des permis forestiers.

### 6.5 Les faiblesses institutionnelles

La technicité du processus entraîne l'implication d'intermédiaires, qui peut être à la fois un atout et un obstacle à la gestion inclusive. Facteur facilitant la gestion inclusive compte tenu des faibles compétences des communautés en matière de gestion administrative, technique et financière, cette implication perturbe et dénature parfois le concept de foresterie communautaire en Afrique centrale.

20 Le nouveau décret de la RDC accorde une superficie de 50 000 ha aux communautés pour l'exploitation de leur concession forestière. Toutefois, ces zones représentent, selon certains auteurs, des unités commerciales potentiellement lucratives et pourraient de ce fait être utilisées comme une manière de contourner le moratoire sur l'attribution des concessions d'exploitation industrielle du bois, en place depuis 2002. Les conditions administratives allégées en faveur des forêts communautaires pourraient être utilisées comme un moyen, par des opérateurs peu scrupuleux, d'exploiter ces zones impunément, évitant ainsi les charges fiscales, administratives, techniques, environnementales et sociales impliquées dans la gestion des concessions industrielles. Ces failles devraient être compensées par la mise en œuvre de mesures d'application solides. Rainforest Foundation UK, nouveau décret relatif à la foresterie communautaire en République Démocratique du Congo, opportunités risquées et enjeux pour la gouvernance des forêts, Briefing septembre 2014. Disponible sur : [www.rainforestfoundationuk.org](http://www.rainforestfoundationuk.org)

Les activités de sensibilisation, d'information et de formation doivent être permanentes en vue de permettre à chaque villageois de comprendre l'importance de la foresterie communautaire et du rôle dévolu à chacun, et aussi pour éviter la captation de l'information par les responsables de la gestion de la forêt communautaire ou de la concession forestière. Or, le déploiement de l'administration forestière sur le terrain pour garantir le suivi et l'accompagnement des communautés est limité par la faiblesse des moyens, quand bien même la loi impose à l'administration d'assister gratuitement les populations. Des conflits récurrents apparaissent alors lorsque la communauté sollicite les services chargés des forêts, car ceux-ci demandent toujours une prise en charge de la part des communautés. Ce manque de ressources adéquates de l'administration encourage ainsi la corruption. Il est à cet égard saisissant de constater que les instruments juridiques consacrent, sans ambiguïté, les missions régaliennes de l'administration, mais qu'au niveau de la mise en œuvre, le dispositif reste tout relatif et finalement assez lâche.

## 6.6 Conclusion

Les États d'Afrique centrale ont manifesté leur volonté politique de se joindre à la communauté internationale, pour impliquer et responsabiliser les populations locales et autochtones dans la gestion de forêts. Pourtant, le cadre légal régissant la foresterie communautaire, malgré les innovations, est encore loin de répondre pleinement aux besoins des communautés. Il est en effet difficile de rendre effective une participation des communautés locales et autochtones à la gestion des ressources forestières si les législations et les institutions ne prennent pas en considération les réalités sociales et économiques des populations. La consolidation du cadre légal adapté au contexte s'avère donc nécessaire.

## Bibliographie

- Adonis C. 2008 Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières. In Eberhard C. (éd.). *Enjeux fonciers et environnementaux*. Dialogues afro-indiens, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, Inde :252-253.
- Bigombe P. 2002 Foresterie communautaire et réduction de la pauvreté au Cameroun : bilan et tendances de la première décennie. *World Rainforest Movement* :1-11.
- Blomley T. 2013 *Enseignements tirés de la foresterie communautaire en Afrique et leur pertinence pour la REDD-plus*. Programme Carbone forestier Marchés et communautés (FCMC) soutenu par l'USAID. Washington DC :9-35.
- Brown D., Vabi M. et Nkwinkwa R. 2003 *Foresterie communautaire au Cameroun, levier de la réforme du secteur forestier dans la sous-région de l'Afrique Centrale*. Exposé préparé en vue du XIIe congrès mondial de la foresterie tenue au Québec, Canada, septembre.
- Cuny P. 2011 *Etat des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Wageningen, Tropenbos International, Pays-Bas, 2-76.
- Hostiou R. 2004 Le juge administratif et la régulation du droit des procédures environnementales, dossier Le Juge administratif et l'environnement. *Revue Juridique de l'Environnement* (1):69-74.

- Kam Yogo E. 2012 Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement. *Revue Juridique de l'environnement* 37(2):237-254.
- Kiss A. 1993 Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Janeiro. *Revue Juridique de l'Environnement* (1):45-74.
- Minfof. 2013 *Rapport de mission sur l'exercice du droit de préemption des populations riveraines des forêts susceptibles d'être ouvertes aux ventes de coupes dans les régions du Centre, Est, Littoral et Sud*. 2-18.
- Monédiaire G. 2013 Droit de l'environnement et participation. In Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris, GIS Démocratie et Participation.
- Ott Duclaux-Monteil C. 2013 *Exploitation forestière et droits des populations en Afrique Centrale*. L'Harmattan. 21-241.
- Tsana Enama J. et Minsoum a Bodo A.J.L. 2009 *Les forêts communautaires et le modèle entrepreneurial au Cameroun : état des lieux, défis et options pour la viabilité*. Workshop on Forest Governance & Decentralization in Africa, 8-11 April, Durban, Afrique du Sud.

# 7

## *Vu d'ailleurs*

# Les limites juridiques et institutionnelles de 25 ans de gestion communautaire des ressources forestières (GCRF) à Madagascar

Zo Hasina Rabemananjara<sup>1</sup>, Andriamanankasinarihaja Stefana Raharijaona<sup>2</sup>, Sigrid Aubert<sup>3</sup>, Bruno Salomon Ramamonjisoa<sup>4</sup> et Fanja Nirina Rakotoarisetra<sup>5</sup>

(Tiré de l'étude conduite par les auteurs pour le compte de la Banque mondiale, intitulée *Analysis of Community Forest Management (CFM) in Madagascar*, et réalisée en juin 2015)

## Résumé

Les transferts de gestion se sont multipliés durant les 25 dernières années à Madagascar, où 1 248 contrats de transferts de gestion (TG) ont été recensés en 2014. Pourtant, les écarts se sont creusés entre le cadre théorique et le cadre pratique de la mise en œuvre de la Gestion Communautaire des Ressources Forestières (GCRF). Quelles ont été les causes ayant entravé l'efficacité de la politique de GCRF par rapport aux objectifs de conservation des forêts naturelles et d'amélioration des conditions de vie des populations locales ? L'analyse conclut à l'existence d'un désordre juridique portant atteinte à l'application efficace du droit, lequel se manifeste par la présence d'importantes incohérences des textes de base et par l'inexistence des textes d'application de la loi GELOSE. L'application inefficace des réglementations locales a également contribué à fragiliser la GCRF. Du point de vue institutionnel, malgré des principes inscrits dans les documents de référence, la synergie entre la GCRF et les politiques sectorielles est relativement faible. Les recommandations insistent sur l'urgence de mettre en cohérence les textes et de donner la priorité à l'adoption de dispositions techniques favorisant l'intersectoralité.

---

1 Enseignant-chercheur, Département des Eaux et Forêts, ESSA, Université d'Antananarivo, Madagascar

2 Juriste, Département Droit, Université d'Antananarivo, Madagascar

3 Chercheur au CIRAD, UPR 47 GREEN, Dispositif de recherche et d'enseignement en partenariat « Forêts et Biodiversité », Madagascar

4 Enseignant-chercheur, Département des Eaux et Forêts, ESSA, Université d'Antananarivo, Madagascar

5 Doctorante, Département des Eaux et Forêts, ESSA, Université d'Antananarivo, Direction Régionale des Forêts du Boeny, Madagascar

## 7.1 Introduction

Depuis les années 1990, Madagascar s'est engagée dans un large programme environnemental qui, sur la base d'un effort coordonné des bailleurs de fonds, a permis d'engager plus de 400 millions de dollars en 25 années pour promouvoir le développement durable (Gouvernement malgache, 2014). Parmi les axes d'intervention, et sous l'impulsion du droit international de l'environnement, la participation des populations locales à la gestion des forêts a été encouragée. Un cadre légal et réglementaire réformateur a été mis en place (loi 96 025 dite loi GELOSE) et les contrats de transferts de gestion (TG) des ressources forestières de l'État aux populations locales sur le territoire national se sont multipliés. Suite au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, et dans le contexte de la mise en œuvre du Plan d'Action Environnemental (1990-2013)<sup>6</sup>, Madagascar a été l'un des premiers pays du Sud à s'engager dans la formulation d'un cadre légal et réglementaire original pour la gestion communautaire des ressources forestières (GCRF) (Andriantsilavo *et al.* 2006, Montagne *et al.* 2007). Cet engagement s'est fait en parallèle avec la signature de la Convention sur la diversité biologique qui a introduit une nouvelle approche de la gestion des ressources forestières (aux trois échelles : génétique, spécifique et écosystémique), laquelle fait de l'implication des populations locales un instrument incontournable. Ainsi, la loi GELOSE occupe à Madagascar un rôle central en matière de GCRF. Cette loi, de portée générale (art. 57), concerne « les forêts, la faune et la flore sauvages aquatiques et terrestres, l'eau et les territoires de parcours » (art. 2).

Peu d'efforts ont été déployés jusqu'ici pour apprécier l'impact de cette politique. La plupart des analyses restent très localisées et/ou ponctuelles (MEF, 2013). La récente mise à disposition des informations relatives à la spatialisation des contrats de TG a permis d'initier une étude nationale (Rasolofoson, 2015) soulignant que l'impact de la gestion communautaire des ressources forestières (GCRF) sur le maintien de la couverture de forêts naturelles et sur l'amélioration des conditions de vie des populations n'est pas significatif à l'échelle de la Grande île.

Les transferts de gestion se sont multipliés durant les 25 dernières années à Madagascar, où 1 248 contrats de transferts de gestion (TG) ont été recensés en 2014. Pourtant, les écarts se sont creusés entre le cadre théorique et le cadre pratique de la mise en œuvre de cette GCRF. Quelles ont été les causes ayant entravé l'efficacité de la politique de GCRF par rapport aux objectifs de conservation des forêts naturelles et d'amélioration des conditions de vie des populations locales ? En quoi et pourquoi le droit ne s'est-il pas imposé comme cadre référentiel des activités conduites ? Pour répondre à ces questions, une étude des dispositions légales et réglementaires ainsi que d'autres facteurs s'impose. La comparaison de l'approche normative avec la pratique, les contraintes et les motivations des acteurs impliqués dans la GCRF durant les 25 dernières années, porte à la fois sur le cadre légal et réglementaire de la GCRF, l'intersectorialité dans le développement de la GCRF, et les paramètres sociaux influant sur la GCRF.

Les résultats de ces analyses permettent de formuler des recommandations afin que la GCRF devienne un levier plus efficient du développement « plus durable et plus équitable » que le gouvernement malgache ambitionne d'initier.

---

<sup>6</sup> Avec une extension jusqu'en décembre 2015.

## 7.2 Méthodologie

### 7.2.1 Cadre d'analyse

Compte tenu de l'existence de plusieurs notions associées à la gestion communautaire et pour éviter toute ambiguïté, cette étude a été centrée sur les contrats formalisés (contrats écrits) et constituant une délégation de gestion de mission de service public de l'administration forestière. La gestion communautaire s'inscrivant dans un processus démocratique et de décentralisation, l'analyse a été focalisée sur la gestion décentralisée des ressources forestières incluant les modes de gestion contractuels. La GCRF à Madagascar est un système de gouvernance défini par un cadre légal et réglementaire original. À travers la loi GELOSE, Madagascar, pays pionnier dans la formulation d'un cadre légal pour la GCRF, a établi la participation des populations rurales à la gestion des ressources naturelles renouvelables (RNR) comprises sur leurs territoires coutumiers<sup>7</sup> ou leurs terroirs agricoles, sur la base d'un contrat de transfert de gestion signé par le propriétaire, l'État ou la CTD, ou à défaut, le gestionnaire officiel de la ressource considérée<sup>8</sup>.

### 7.2.2 Le cadre légal et réglementaire de la GCRF à Madagascar

La comparaison de l'approche normative avec la pratique, les contraintes et les motivations des acteurs impliqués dans la GCRF durant ces 25 dernières années, permet d'apprécier en quoi et pourquoi le droit en la matière ne s'est pas imposé comme cadre référentiel des activités conduites. Plus particulièrement, l'analyse du cadre légal et réglementaire, des contrats et d'autres actes administratifs, a reposé sur un recensement des textes sectoriels et intersectoriels relatifs à la GCRF. L'analyse de ces textes a permis de poser le droit « positif », régissant la matière. Ce droit est normatif : il énonce comment les choses devraient être. En ce sens, il pose les objectifs à atteindre et énonce les principes qui devraient guider les activités des sujets de droit concernés. Cependant, force est de constater que le droit positif peut présenter à Madagascar quelques « lacunes ». Celles-ci tiennent dans la plupart des cas au fait que (1) l'ordre juridique et la cohérence ou la hiérarchie des textes n'ont pas été respectés, ou bien que (2) les textes d'application de la loi n'ont pas été édictés. Un état de ces faiblesses a été établi pour ce qui concerne les textes relatifs à la GCRF au sein du droit forestier et du droit de l'environnement.

### 7.2.3 L'importance de l'intersectorialité dans le développement de la GCRF à Madagascar

La GCRF ne peut être initiée que dans un environnement institutionnel propice considérant un certain nombre de secteurs de régulation ou d'activités. En effet, les communautés et leurs décisions sont fortement conditionnées par les politiques sectorielles. Ces dernières constituent des préalables ou des relais essentiels de la GCRF, et elles ont été analysées, d'une part à travers

7 Le territoire coutumier est l'espace dans lequel s'exercent une coutume particulière et donc un droit coutumier. Selon Maquet (1965) chaque unité sociale traditionnelle ayant une organisation politique indépendante (qu'elle soit un royaume, une chefferie, ou même parfois une communauté plus réduite, comme un village et son terroir) et donc un territoire, avait son propre droit coutumier.

8 Ainsi le TG ne concerne pas nécessairement un écosystème. Il peut s'agir de la population d'une espèce établie sur le terroir de la VOI.

les principaux textes de formalisation des politiques publiques, et d'autre part à travers des pratiques des acteurs observées sur le terrain ou dans la bibliographie nationale. La restitution du processus chronologique de leur élaboration a permis de mettre en exergue leur degré de synergie avec la mise en œuvre de la GCRF. Pour ce faire, quelques documents stratégiques, jugés les plus pertinents à propos de GCRF, ont été consultés. Toute information pouvant être interprétée comme ayant des liens avec la GCRF a été inventoriée et analysée, comme la gestion durable, la valorisation ou la conservation des ressources naturelles. Concernant la mise en œuvre de la GCRF, la littérature, notamment académique (mémoires, thèses), a beaucoup apporté, sans compter les expériences des auteurs qui consistent notamment en des discussions informelles avec différentes catégories d'acteurs, allant des agents de l'administration publique aux communautés locales, membres et non-membres des COBA, en passant par des agents d'ONG environnementales. Une lecture critique des documents stratégiques et des textes concernant la GCRF a été faite dans un premier temps, suivie d'un état des connaissances sur les réalités de terrain quant à la mise en œuvre de ces politiques.

## **7.2.4 Les facteurs sociaux affectant la GCRF**

Cette partie s'est basée à la fois sur des résultats sélectionnés de la littérature et surtout sur les expériences réelles des auteurs. Elle est axée sur les paramètres sociaux portant préjudice à la mise en œuvre de la GCRF. On analyse de manière qualitative les facteurs expliquant de quelle manière les relations sociales entre les acteurs affectent l'efficacité des conventions sociales réglementant la GCRF locale. Cette partie tend à démontrer à partir de cas concrets l'impact de l'évolution démographique sur la GCRF.

## **7.3 Résultats et discussion**

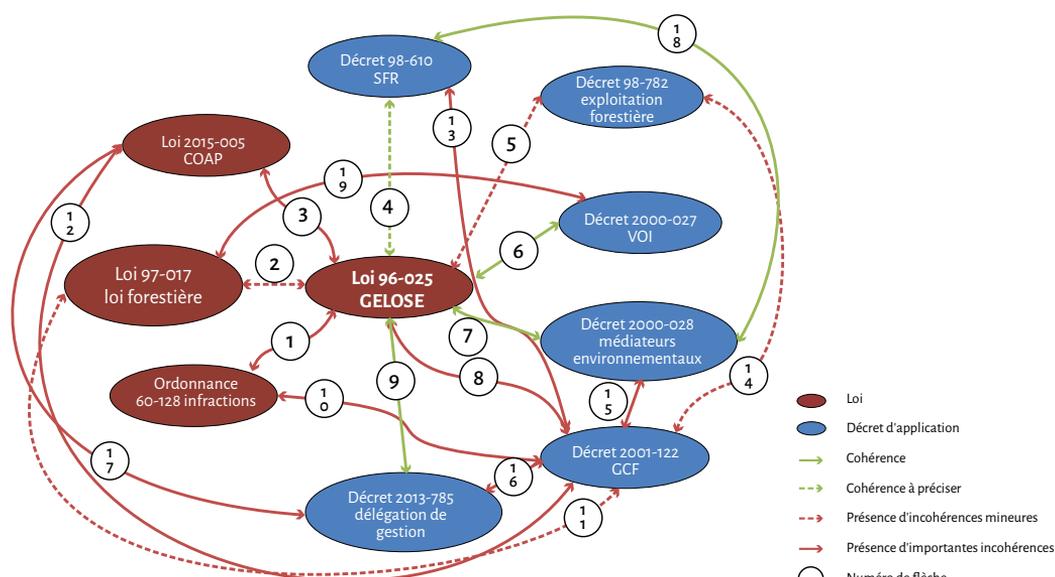
### **7.3.1 Défaillances juridiques entravant la GCRF**

#### **Une production juridique lacunaire et ambivalente**

Une ordonnance, quatre lois (dont la loi 2001-005 abrogée par celle 2015-005 sur le Code des aires protégées - COAP) et six décrets d'application du droit forestier et de l'environnement ont été analysés, afin de mettre en exergue la cohérence des textes relatifs à la GCRF avec les autres textes du droit forestier et de l'environnement (Figure 7.1).

L'analyse des interactions entre la loi principale, la loi 96 025 GELOSE, et les autres textes permet d'identifier plusieurs types d'incohérences.

S'agissant des incohérences jugées importantes, celles indiquées par des flèches rouges continues dans la figure 7.1, on remarque d'abord qu'en cas de délits commis dans les zones forestières transférées aux communautés, le régime de responsabilité des VOI n'est pas spécifié dans l'ordonnance 60-128 en vigueur en matière d'infraction forestière (1). Ne figurent pas non plus dans la loi 96-025 GELOSE les modalités de mise en œuvre de certaines dispositions stipulées dans la politique forestière. À cet effet, la liste des produits forestiers sur les ressources transférables à l'occasion des transferts de gestion n'existe pas dans la loi GELOSE (2). En référence à la loi 2015-005 réglementant la gestion des aires protégées, la possibilité de mise en place des transferts de gestion dans les AP n'est pas non plus précisée dans la loi GELOSE (3).



**Figure 7.1** Les relations entre les principales lois et décrets de la GCRF

L'absence de dispositions spéciales pour les formations aux VOI en cas d'exploitation dans le TG a été constatée dans le décret 98-782 réglementant l'exploitation forestière (5). De même, la médiation environnementale, qui constitue un des principes de base de la loi GELOSE, est écartée du processus de mise en œuvre du transfert de gestion, d'après le décret d'application de cette même loi. Enfin, alors que la loi GELOSE doit s'appuyer sur la décentralisation, l'utilité majeure de la responsabilisation de la commune n'est pas citée de manière explicite dans ce décret GCF (9).

### Les textes d'application font défaut

En plus de nombreuses contradictions internes, l'absence de textes d'application prévus par les lois forestières et environnementales rend particulièrement malaisée l'interprétation de ces lois, notamment en matière de GCRF : s'agissant des textes de référence ci-après, seulement 7 décrets d'application ont été édictés alors que 17 textes (lois, décrets ou arrêtés) d'application n'ont pas encore fait l'objet de publication.

Cette analyse succincte permet de souligner plusieurs points d'achoppement qui entravent le respect des principes de base de la GCRF recensés dans la bibliographie internationale.

### Influence néfaste d'une production juridique mal maîtrisée

Il reste à préciser que la loi ne peut acquérir force obligatoire et n'être opposable à tous qu'après avoir fait l'objet d'une promulgation par le Président la République, suivie d'une publication au *Journal Officiel de la République Malgache (JORM)* (art. 2 et 3 de l'Ordonnance 62-041). Cette dernière condition est une condition d'opposabilité des textes réglementaires pris au niveau de l'administration, comme les décrets et les arrêtés (art. 3, 4 et 5 de l'Ordonnance). Dans le cadre de l'édition des normes, la publication au *JORM* est cependant parfois occultée, entachant les décisions prises d'un vice de forme. C'est le cas du décret 2001-122 sur la GCF non publié au *Journal Officiel* le rendant inopposable aux yeux

**Tableau 7.1 État de la publication des décrets d'application des principaux textes légaux relatifs à la GCRF**

Texte de référence	Textes d'application publiés		Textes d'application restant à publier	
	Intitulé et nombre		Intitulé et nombre	
Loi 96-025 (GELOSE)	Décret relatif aux médiateurs environnementaux	03	Décret sur les ressources à caractère multisectoriel	05
	Décret relatif aux VOI		Décret liste des ressources transférables	
	Décret sécurisation foncière relative <sup>a</sup>		Lois, Décrets ou Arrêtés définissant les avantages parafiscaux accordés aux VOI	
			Décret GCF	
			Arrêté instituant la formule type de demande de TG à la commune	
Loi 97-017 (Politique forestière)	Décret régime exploitation forestière	02	Arrêté inventaire du Domaine Forestier National (DFN)	06
			Décret liste produits forestiers	
			Décret gestion du Fonds Forestier National (FFN)	
			Décret délégation de gestion forêts de l'État	
	Arrêté sur les taux et redevances de l'exploitation forestière et leurs conditions d'application			
Décret délégation de gestion		Arrêté formes de la valorisation et pourcentage dans les sites délégués		
Loi 2001-005 (Ancien COAP)	Décret application de la loi (hors décrets d'institutions de nouveaux sites d'AP)	01	Décret nouvelles aires protégées	01
Loi 2015-005 (COAP)		00	Décret procédure de création des aires protégées	05
			Décret modalités de changement de statut	
			Décret contenu des cahiers des charges	
			Décret composition de l'organe consultatif	
			Décret modalités de compensation exploitation minière	
Ordonnance 60-128 (Infractions)	Décret fixant ses modalités d'application	01		00

a Bien que l'intitulé du décret n° 98-610 du 13 août 1998 le pose comme une application de la loi n° 90-033 portant charte de l'environnement modifiée par la loi n° 97-012 du 06 juin 1997, son art. 2 précise expressément qu'il est pris en application de la loi GELOSE, la loi n° 96-025.

du juge ainsi que tous les contrats dits « GCF ». Cela porte fortement atteinte à la sécurité juridique des contractants, surtout des membres de la VOI, car quiconque y ayant intérêt peut facilement annuler le contrat. De même, les notes ministérielles sont théoriquement édictées pour interpréter la loi. Elles n'ont aucune valeur juridique pour le simple particulier, mais ont un caractère obligatoire pour les agents publics à qui elles sont destinées (Karpe P.

*et al.* 2007). En matière de GCRF, certaines notes sont prises, non pas pour interpréter la loi, mais pour édicter de nouvelles règles, qui, dès lors, apparaissent comme illégales. C'est le cas des notes successives qui, en 2008, 2011 et 2014, ont alternativement suspendu et rétabli les autorisations de coupe ou permis d'exploiter à l'intérieur des TG. Normalement, ces décisions devraient faire l'objet d'un arrêté pris expressément par le ministre pour justifier la mesure. Le fait que la note prévoit une disposition qui normalement devrait avoir un caractère réglementaire constitue de fait une illégalité aux yeux du juge.

### **Conditions d'alliance des droits légaux et légitimes non réunies**

Pour réussir cette alliance entre les droits « légaux » et « légitimes » (Aubert, 2002), la loi prévoit (1) l'intervention d'un médiateur environnemental (décret 2000-028)<sup>9</sup>, (2) la possibilité de recourir à la sécurisation foncière du terroir concerné contradictoirement délimité<sup>10</sup> (décret 98-610), et (3) la responsabilité de la commune « dans le ressort de laquelle se trouvent les ressources, objet de la demande de transfert de gestion » en matière de définition et de mise en œuvre de sa politique de développement territorial. Sous la pression des ONG de conservation, principaux organismes d'appui aux TG à Madagascar grâce au financement des bailleurs de fonds internationaux<sup>11</sup>, ces trois conditions n'ont cependant pas été intégrées dans le décret d'application de la loi élaboré par l'administration forestière (décret 2001-122), par ailleurs jamais publié au *JORM*, et donc légalement, non opposable aux tiers. En dépit de toute logique juridique, il s'en est suivi dans la pratique une dissociation entre les TG dits « GELOSE », se rattachant aux dispositions légales, et les TG dits « GCF », se rattachant aux dispositions réglementaires. Ces derniers sont aujourd'hui largement majoritaires.

### **7.3.2 Des blocages d'ordre institutionnel**

Du point de vue institutionnel, parmi les facteurs potentiels de blocage figurent l'incohérence entre les différentes politiques sectorielles, la forte dépendance des organismes d'appui, le manque d'opérationnalité des comités de gestion et l'inefficacité des alternatives économiques.

### **Manque de considération de l'intersectoralité dans la pratique malgré les textes**

Bien que la mise en cohérence entre les différents secteurs en charge du développement et de l'environnement soit fréquemment développée dans les textes, les actions concrètes conduites en la matière manquent dans la réalité, notamment en matière de GCRF. Cette lacune de collaboration entre les secteurs est due principalement au manque de moyens humains,

9 En 2002, un Comité d'agrément des médiateurs environnementaux présidé par le secrétaire général du ministère de l'Environnement avait été institué ; 44 médiateurs environnementaux avaient été agréés. Cependant depuis, ni les formations, ni les agréments, ni les listes nationales de médiateurs environnementaux n'ont été mis à jour.

10 Il s'agit de délimiter le terroir sur lequel s'établissent les ressources forestières transférées avec l'ensemble des populations riveraines et des autorités locales, et de constater, à l'intérieur de ce terroir, les droits d'occupation des mêmes de la VOI. Ces informations sont transcrites sur une carte, si possible un plan régulier, qui va être enregistré par les services topographiques régionaux. Ainsi, seuls les membres de la VOI pourront, s'ils le souhaitent, obtenir des titres à l'intérieur de ce terroir, en respect cependant du cahier des charges du transfert de gestion.

11 Les ONG de conservation, contraintes par le droit international de l'environnement à intégrer les populations locales aux processus de décision relatifs à la gestion des RNR, ont considéré, avec l'accord de l'administration centrale, que : (1) elles pouvaient elles-mêmes exercer le rôle de médiateur environnemental, (2) le foncier constituait un domaine d'intervention trop complexe, trop coûteux et trop long à l'échelle des projets mis en œuvre, et (3) les élus locaux ne disposaient pas des moyens matériels, humains et techniques d'exercer efficacement leurs prérogatives.

financiers et techniques, au manque de communication, ainsi qu'au comportement des agents de l'État peu enclins au changement.

L'absence d'intégration de la spécificité du foncier forestier dans la politique foncière illustre parfaitement ce manque de synchronisation des politiques sectorielles avec la GCRF. Selon la loi GELOSE, les VOI sont amenées à gérer certaines RNR comprises dans les limites de leur terroir et qui s'établissent sur le domaine de l'État ou des collectivités territoriales (art. 1 et 2 de la loi GELOSE, en relation avec le point 101 du décret 1997-1200<sup>12</sup>). Cependant, la réforme foncière de 2005<sup>13</sup> a renversé le régime de la preuve en matière de présomption de domanialité : auparavant, toutes les terres vacantes et sans maître appartenaient à l'État, c'est-à-dire que tous les terrains non titrés ou cadastrés au bénéfice de personnes privées étaient censés appartenir à l'État (sauf naturellement les terrains titrés au bénéfice d'autres personnes publiques). Après la réforme foncière de 2005, l'occupation des terrains par des particuliers peut faire l'objet d'une reconnaissance de propriété privée par les communes. Ce nouvel acteur de la gestion du foncier s'est en effet vu échoir un rôle de garant de la propriété foncière, alors que ce rôle était, avant la réforme foncière, uniquement dévolu à l'État. Ces dispositions, pourtant établies en faveur du développement rural, ont en fait accru les incohérences entre le droit foncier et le droit forestier. Prenons le cas d'un défrichement effectué dans un terrain inclus dans une forêt classée, mais qui n'est pas immatriculée sous le nom de l'État. Si l'agriculteur demande un certificat foncier sur son terrain cultivé, il l'obtient parce que sur le PLOF, la forêt classée n'est pas répertoriée ; il entre donc en conflit avec l'administration forestière puisqu'il est interdit de cultiver à l'intérieur d'une forêt classée. Le juge civil lui donne raison, car l'administration forestière n'a pas de titre et n'a pas contesté l'attribution du certificat foncier (elle n'a pas été informée par la commune puisque sa présence n'était pas obligatoire lors de la délimitation sur le terrain).

La loi 2008-014 sur le domaine privé de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics impose que les terrains concernés constituant le domaine privé de ces personnes publiques soient immatriculés. Or rares sont les forêts du domaine forestier national, provincial, régional ou communal qui, selon les textes en vigueur, ont fait aujourd'hui l'objet d'une immatriculation (Aubert 2012). Dans ce contexte, il n'est plus évident que, légalement, les ressources forestières qui ne sont pas explicitement comprises dans le domaine privé (immatriculé) de l'État et des collectivités territoriales puissent faire l'objet d'un TG au profit des communautés, ceci d'autant plus que l'arrêté portant inventaire de toutes les forêts de l'État existantes sur le territoire national (art. 35 de la loi 97-017) n'a pas encore été publié (Aubert 2013). Il est donc souvent malaisé d'identifier le propriétaire des forêts qui, soumises de fait au régime forestier, peuvent faire l'objet d'un contrat de TG. Cette situation est d'autant plus problématique que le décret instituant la sécurisation foncière relative (décret 98-610) n'a été concrètement mobilisé que dans des cas rarissimes. Ce décret, qui donne la possibilité aux communautés de délimiter contradictoirement leur terroir et de faire enregistrer ces limites par les services déconcentrés de l'État, mériterait aujourd'hui d'être mis en adéquation avec les dispositions de la réforme foncière et du projet de loi de révision de la politique d'aménagement du territoire actuellement en gestation.

12 Un « statut particulier de gestion forestière communautaire sera élaboré pour servir de base au transfert de gestion de certaines catégories de forêts »

13 Lettre de politique foncière 2005-2015, Direction des domaines et des services fonciers. 3 mai 2005.

Cette insécurité foncière de l'administration, des communautés et de l'ensemble des exploitants forestiers est problématique pour l'organisation des filières, car elle place l'exploitation légale des produits forestiers dans une situation particulièrement floue : les obligations des exploitants (reboisement, paiement des redevances, traçabilité) peuvent difficilement être mises en œuvre dans un tel contexte. L'identification de droits exclusifs sur la terre et les RNR explicitement répartis dans le patrimoine des acteurs impliqués dans la gestion des forêts constitue une garantie fondamentale de la conservation des ressources, y compris dans un contexte de valorisation (Leroy 2013).

### **Forte dépendance des organismes d'appui**

En effet, les VOI, comme les autres acteurs amenés à contractualiser avec l'administration forestière, sont invitées à élaborer elles-mêmes les documents nécessaires à la mise en place d'une gestion durable des produits forestiers. Elles sont donc responsables de la réalisation des plans d'aménagement qui constituent des éléments essentiels à l'établissement du contrat de TG. C'est pourquoi les VOI sont généralement appuyées par des organismes qui non seulement financent, mais aussi doivent disposer des compétences techniques nécessaires à la réalisation de cette tâche. Dans la pratique, les VOI deviennent tributaires de l'organisme d'appui, qui se substitue souvent à elles dans l'élaboration des documents contractuels.

Les VOI sont censées être évaluées par l'administration forestière au terme des trois premières années de leur contrat de TG. Si cette évaluation est positive, alors leur contrat est reconduit pour une période de 10 années. Cependant, par manque de moyens, ces évaluations sont loin d'être systématiques. Dans la plupart des cas, elles sont financées par un organisme d'appui dans le cadre d'un projet. Cette pratique est insidieuse dans la mesure où elle implique une dépendance financière de l'administration forestière et des VOI aux organismes d'appui, qui peut nuire à la neutralité, voire à la qualité de l'évaluation.

### **Immobilisme des comités de gestion**

Les expériences des auteurs ont permis de constater que les différents comités érigés pour la mise en œuvre des activités dans la GCRF ne sont pas opérationnels. En fait, il s'agit surtout du comité chargé des forêts pour assurer le suivi et l'animation des activités relatives à la gestion durable des ressources forestières, du comité de droits d'usage qui assure le suivi de la mise en œuvre des règles établies en matière de droit d'usage, du comité de conservation assurant le suivi des règles fixées en matière d'exécution des actions de conservation, du comité de l'application de dina et du comité de lutte contre les feux de brousse. Leurs membres ne sont pas suffisamment motivés, en l'absence d'un système de rémunération satisfaisant et compte tenu des risques vitaux liés à l'exercice des métiers.

### **Inefficacité des alternatives économiques**

On constate l'absence ou l'insuffisance de retombées économiques motivantes pour les communautés locales qui s'engagent dans la GCRF. Malgré les craintes liées à l'inapplication des règles d'exploitation durable des ressources forestières, l'expérience a montré qu'il existait des moyens permettant d'assurer ces retombées. L'administration forestière et les partenaires opérationnels ont, dans ce contexte, un rôle d'encadrement à assurer. À titre de compensation, les projets ou programmes de conservation proposent généralement des activités alternatives génératrices de revenus (AGR) dans l'objectif d'éviter autant que possible les prélèvements sur les RNR. Cependant, bien souvent, ces AGR ont du mal à

être adoptées, notamment parce que les débouchés restent limités (Rabelohataona 2011, Rakotomalala 2011). Une explication plus subtile de l'inefficacité des AGR jusqu'ici mis en œuvre est la connaissance insuffisante des besoins réels des communautés malgré l'identification participative des alternatives avancée par leurs promoteurs. La responsabilité de ce manque de connaissance approfondie ne saurait cependant être attribuée aux seuls promoteurs de ces AGR. En effet, de telles initiatives devraient impliquer l'inclusion des acteurs transversaux et de tous les secteurs potentiellement concernés par la mise en œuvre des AGR adéquates. Par exemple, il est déplorable que les services de l'élevage ou de l'agriculture, et les ministères en charge du commerce ou de l'économie, soient ignorés ou ignorants en ce qui concerne les initiatives de développement menées sur les sites de GCRF.

### 7.3.3 Des blocages d'ordre social

#### Inefficacité des normes sociales locales

Traditionnellement, les *dina* sont des normes sociales ou codes de conduite qui régissent les relations au sein des communautés ou entre celles-ci. Ce sont des règles volontaires, élaborées et appliquées par la communauté elle-même, qui prennent normalement la forme d'une tradition orale. Leur utilisation est très répandue. Rakotoson et Tanner estiment que les trois quarts de la population Malagasy vivent toujours dans des communautés rurales régies par les *dina*. En essayant d'intégrer les règles coutumières avec les lois régissant l'utilisation des ressources naturelles (« réconcilier le légal et le légitime »), l'État Malagasy a adopté le *dina* comme outil de gouvernance permettant de réguler l'accès aux ressources au sein des membres de la VOI. Ainsi, selon la loi 96-025, ce sont les *dina* qui régissent les relations entre les membres de la VOI à propos de l'exercice du droit de jouissance des RNR objet du TG. Il revient donc à la VOI d'approuver les *dina* « selon les règles coutumières régissant la communauté » (art. 49 de la loi 96-025), et au maire de la commune de rattachement d'y apposer son visa afin de les rendre exécutoires. Si le représentant de l'État auprès de la commune de rattachement estime que le *dina* est entaché d'illégalité, il peut toujours saisir le tribunal administratif (art. 51 de la loi 96-025).

Cependant, l'application de cette règle reste théorique parce que la sanction appliquée est généralement plus sociale que monétaire (Randrianarivelo *et al.* 2012). Le *fihavanana* est une notion qui explique les liens et les attachements entre les gens. C'est une force puissante dans les communautés composées de clans qui sont très proches. Le *fihavanana* crée la cohésion au sein des communautés. Cependant, le *fihavanana* crée également des problèmes dans le cadre de l'application du *dina*. Même si chaque membre est censé être responsable de façon égale dans le processus d'application, personne ne souhaite « trahir » un proche ou lui faire encourir des sanctions, même en cas d'infraction. Les leaders villageois hésitent dans ce contexte à appliquer les *vonodina* « de peur de voir naître des conflits dans leurs relations avec les membres de la communauté » (Andriamalala *et al.* 2010).

#### Difficulté de maîtrise de la migration

La non-maîtrise du problème des migrants a eu des conséquences inquiétantes pour la gestion communautaire, parce que cela entraîne une perte de confiance non seulement dans la fiabilité et l'efficacité du *dina* comme outil de réglementation, mais également envers les dirigeants et membres de la structure de gestion qui n'arrivent pas à résoudre l'affaire. Dans la plupart des cas, les VOI sont alors dissoutes et l'accès libre aux ressources forestières

se généralise (Ramamonjisoa *et al.* 2012). Selon les expériences vécues de l'un des auteurs travaillant dans la région de Boeny dans la partie occidentale de Madagascar, l'existence du phénomène d'immigration entraîne de grands défrichements dans beaucoup de zones transférées aux VOI. Les immigrants qui n'ont pas adhéré aux VOI compliquent fortement la situation puisque ces derniers ne respectent pas les clauses inscrites dans le document de transfert de gestion. En outre, il existe une forte demande en maïs qui influence l'action de défrichement à l'intérieur de ces forêts. Face aux actions illicites de défrichement effectuées par les migrants, l'administration forestière ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer jusqu'au bout les poursuites judiciaires. Il est difficile ainsi d'organiser une opération d'expulsion qui nécessiterait la mobilisation de moyens financiers importants. En tout état de cause, le *dina* ne peut être utilisé pour contrôler et sanctionner les personnes extérieures à la communauté qui auraient des activités contraires aux règles établies dans le cadre du transfert de gestion. Il ne peut par conséquent se substituer complètement au contrôle forestier initié par les officiers de police assermentés seuls habilités à verbaliser les infractions.

L'étude de la littérature internationale montre que les expériences dans différents pays ayant adopté une approche communautaire de la gestion des forêts ont eu des résultats mitigés. Les auteurs expliquent que leur succès dépend des conditions politiques et socio-économiques dans lesquelles la foresterie communautaire est mise en œuvre (Pokorny et Johnson 2008, Schreckenberget Luttrell 2009). Deux conditions présentent une importance particulière selon Hoare : une véritable délégation des droits aux communautés et un soutien approprié<sup>14</sup> (politique et technique) apporté au secteur. Là où ces conditions sont présentes, tout semble indiquer qu'une approche communautaire peut être couronnée de succès. Les exemples de la Tanzanie, du Népal et du Mexique sont cités comme des expériences ayant réussi, car ils ont réuni ces conditions. À Madagascar, on a constaté (i) que la démocratie reste un idéal à atteindre, (ii) que le pouvoir central reste maître des décisions et peine à déléguer ses pouvoirs, (iii) que la capture des pouvoirs par les élites locales (négociants, détenteurs de pouvoirs décentralisés) est récurrente à l'échelle locale, et (iv) que le service forestier a, au fil des années, abandonné la plupart de ses pouvoirs coercitifs. À Madagascar, l'administration forestière n'arrive plus à assumer ses fonctions régaliennes de conception, d'orientation, d'incitation, de coordination, de contrôle et d'évaluation. Parallèlement, la majorité des financements passe par les « ONG de conservation de la biodiversité » (Ramamonjisoa 2004, Rabesahala 2010), que Nguingui appelle aussi « agences d'appui », pour relayer l'État dans la mise en œuvre de la politique. Quel avenir alors pour la GCRF à Madagascar sans l'appui reçu des bailleurs de fonds ? D'ailleurs avec les changements fréquents de modes et d'idées en vogue en matière de conservation et de développement (Kull 1996) qui conditionnent les priorités de financement, il est difficile pour ces organismes de faire des appuis autrement que sur le court terme.

L'analyse de la cohérence des textes par rapport aux autres secteurs a été révélatrice de l'absence de soutien politique et technique des initiatives de gestion communautaire. Contrairement aux conclusions de la plupart des évaluations conduites par les forestiers, c'est d'abord le faible engagement de l'autorité publique, et parfois la mauvaise volonté mise par les services qui sont censés la représenter, qu'il faut mentionner comme la première contrainte à la création des structures de gestion communautaires et/ou participatives.

14 Une volonté politique en termes de ressource investie et d'arrangement institutionnel dans les trois pays cités (Tanzanie, Népal, Mexique) a réellement accompagné le transfert de gestion des forêts rendant ainsi significatif l'appui technique de l'administration.

En outre, la GCRF est exposée fortement à des facteurs externes peu gérables. Rabemananjara en 2014 a montré que la menace de la migration sur les ressources naturelles, surtout forestières, à l'échelle nationale a pris une ampleur considérable ces dernières années et que ce phénomène social est difficilement maîtrisable. Selon le même auteur, mieux vaut s'adapter à ses impacts que de prendre des mesures préventives pour l'empêcher.

## 7.4 Conclusion et recommandations

À partir des leçons tirées de l'analyse des déterminants des impacts de la GCRF à Madagascar sur la déforestation et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, des recommandations peuvent être faites afin de rendre les projets de développement et de conservation plus efficaces et leurs résultats pérennes.

### **Le respect et la promotion de l'intégrité de l'ordre juridique**

Afin de promouvoir l'intégrité de l'ordre juridique malgache, notamment au regard de la promotion de la gestion communautaire des forêts, il est indispensable de limiter dans la mesure du possible la production légale et réglementaire exogène visant à faciliter la mise en œuvre des projets de conservation ou de développement. La promulgation des lois et des décrets doit en premier lieu être investie et appropriée par les autorités étatiques en charge des forêts et de l'environnement, et ce, en étroite relation avec le ministère de la justice qui reste le garant de la cohérence et de l'intégrité de l'ordre juridique national, mais également de la prise en compte de ces textes par les administrations judiciaires.

### **L'établissement et l'application d'un cadre légal et réglementaire facilitant l'exploitation commerciale des produits forestiers par les communautés de base**

L'analyse a permis également de mettre en exergue le manque de moyens de l'administration forestière dans l'exercice de ses prérogatives régaliennes. Or, c'est à elle que revient en premier chef l'exercice de la mission de service public visant à garantir l'exploitation durable des forêts de Madagascar (naturelles et plantées). Dans ce contexte, il s'agit de donner à l'administration forestière les moyens de sa politique. Elle seule en effet peut garantir à l'échelle de la nation la prise en compte de l'intérêt général, même si cette perspective implique une profonde réforme de l'institution et de ses agents. Ainsi, les activités jugées prioritaires reposent sur le développement d'une approche de formation-action qui impliquera les agents dans le développement d'une stratégie opportune, solide et négociée visant à alimenter les fonds forestiers national et régionaux permettant un accès à des ressources financières pérennes.

### **La mise en cohérence du droit forestier et du droit foncier**

À ce titre, il est également nécessaire que les textes sur les régimes fonciers spécifiques des forêts soient élaborés en conformité avec les dispositions de la politique forestière, notamment au regard du nouveau COAP de 2015 et de la Charte de l'environnement révisée de la même année. Cet enjeu est également important relativement à la constitution de réserves foncières forestières affectées au reboisement au profit de personnes privées ou aux « zones réservées dédiées aux usages et aux besoins locaux » proposées dans la nouvelle Lettre de politique foncière (Version finale en cours, 2015). Cependant, en attendant de

préciser ce ou ces régimes fonciers spécifiques, la loi GELOSE pourrait être révisée dans son article 2 et offrir aux communautés la possibilité d'investir la gestion locale sécurisée des RNR dans tous les cas où elles l'estimeraient nécessaire, quel que soit le statut foncier du terrain, pourvu que ce soit dans une perspective de développement durable et d'aménagement forestier.

En matière de GCRF, les bailleurs de fonds jouent aussi un rôle important dans la mesure où ils financent un grand nombre de projets dans lesquels les outils relatifs à la GCRF sont largement mobilisés. Dans ce contexte, les bailleurs pourraient jouer un rôle relais d'information entre les différents acteurs, en recherchant une synergie entre les systèmes de suivi-évaluation des activités financées et les systèmes de suivi-évaluation utiles aux gestionnaires des ressources forestières, notamment au regard du suivi des impacts de la mise en place des TG (Aubert *et al.* 2011). Ainsi, il apparaît essentiel de promouvoir une approche intersectorielle dans les programmes ou les projets soutenus. En effet, la conservation des RNR ne peut faire l'économie d'un investissement coordonné dans la régulation de l'exploitation durable de ces mêmes ressources au profit des communautés de base d'une part, mais aussi, par le biais d'une redistribution fondée notamment sur une politique fiscale clarifiée, au profit des CTD et de l'administration en charge des forêts d'autre part. Par ailleurs, les aspects fonciers, malgré leur complexité, ne peuvent être exclus des approches visant la promotion de la gestion communautaire des RNR, la réalisation et la publicité de la délimitation contradictoire des terroirs considérés constituant un préalable à toute activité pérenne.

L'analyse conduite dans cet article explique comment des paramètres juridiques, institutionnels et sociaux ont fragilisé la mise en œuvre effective de la GCRF à Madagascar durant ces 25 années d'existence de la gestion communautaire. Cela dit, et malgré ces imperfections, des points positifs de l'outil doivent être mentionnés. Rares sont les pays comme Madagascar qui ont pu mettre en place quelque 1248 contrats de transfert de gestion sur leur territoire national. À l'origine de plusieurs innovations juridiques conséquentes, cette démarche a été adoptée par un grand nombre d'acteurs divers, et on a observé l'implication importante de la population locale dans le processus de conservation. Il s'agit d'une démarche d'apprentissage par excellence de la démocratie et du développement durable dans un pays en développement comme Madagascar. Mais il faut sans doute encore du temps pour que ses impacts sur les conditions économiques des communautés soient encore plus palpables. Selon l'expérience africaine de développement, la décentralisation nécessite du temps, et aussi un renforcement des institutions et des capacités pour être effective (Capistrano 2010).

## Bibliographie

- Andriamalala G. et Gardner C. J. 2010 *L'utilisation du dina comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirées de Velondriake, sud-ouest de Madagascar*. 48 p.
- Andriantsilavo F., Aubert S. et Bechaux E. 2006 La Convention sur la diversité biologique : défis et perspectives pour la politique forestière à Madagascar. In Bertrand A. et al. (éds). *Forêts tropicales et mondialisation : Les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar*. L'Harmattan, Paris. 373-393.

- Aubert S. 2002 La négociation patrimoniale à Madagascar ou la mise en cohérence de représentations plures de la forêt au sein d'un système autonome d'application du droit. *Cahiers du GEMDEV*, Paris, 28:105-116.
- Aubert S., Rahajason F. et Ganomanana T. 2011 La modélisation d'accompagnement pour le Suivi de l'Impact des Transferts de Gestion à Madagascar. *Vertigo*, 11(3): 37p. <http://vertigo.revues.org/11888>.
- Aubert S. 2012 La gestion du foncier forestier : une opportunité pour le développement durable, renforcée par les contrats de transferts de gestion. In Karpe P., Randrianarison M., Feltz G. et Aubert S. *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*. CITE, Antananarivo. 105-116.
- Capistrano D. 2010 Gouvernance forestière et décentralisation en Afrique : enjeux et tendance. In German A. L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation* 425-441.
- Hoare 2010 *Gestion communautaire des forêts en République démocratique du Congo : conte de fées ou véritable stratégie REDD ?* Forest Monitor.
- Karpe P. et al. 2007 De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport Gelose/Gcf en particulier. In Montagne P., Razanamaharo Z. et Cooke A. *Tanteza, le transfert de gestion à Madagascar, dix ans d'efforts*. Resolve Conseil, CIRAD, MINEV/Coopération franco-malgache, Antananarivo. 55-62.
- Kull C. 1996 The evolution of conservation efforts in Madagascar. *International Environmental Affairs*, 8(1):50-86.
- Leroy E. 2013 *La terre et l'homme : Espace et ressources convoités, entre le local et le global*. Actes du Congrès d'ISAIDAT-SIRD, Karthala, Paris.
- Montagne P., Razanamaharo Z. et Cooke A. (éds) 2007 *Tanteza, le transfert de gestion à Madagascar, dix ans d'efforts*. Resolve Conseil, CIRAD, MINEV/Coopération franco-malgache, Antananarivo.
- Nguinguiri J.C. 1999 *Les approches participatives dans la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale : revue des initiatives existantes*. Document occasionnel n° 23. Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), Bogor, Indonésie.
- Rabelohataona T. A. 2011 *Étude d'impacts des transferts de gestion des forêts dans la gestion durable des ressources et amélioration des conditions de vie des populations locales de Midongy du Sud*. Mémoire d'Ingénieur, ESSA, Département des Eaux et Forêts, École Supérieure des Sciences Agronomiques, Université d'Antananarivo.
- Rabemananjara Z.H. 2014 Migration causing forest degradation in Madagascar: prevention or adaptation to the effects. *Pinnacle Natural Resources & Conservation* 1(1):194-201.
- Rabesahala H. 2010 Réduire l'écart entre les décideurs en matière d'environnement à Madagascar. In German A. L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation* : 259-284.
- Rakotomalala T. J. 2011 *Étude d'impacts des transferts de gestion des forêts dans la gestion durable des ressources et amélioration des conditions de vie des populations locales à Vondrozo, partie Sud*. Mémoire d'Ingénieur, ESSA, Département des Eaux et Forêts, École Supérieure des Sciences Agronomiques, Université d'Antananarivo.
- Rakotoson R. et Tanner K. 2006 Community-based governance of coastal zone and marine resources in Madagascar. *Ocean & Coastal Management*, 4 :855-872.

- Ramamonjisoa B. 2004 Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 155(11):467-475.
- Ramamonjisoa B. et Rabemananjara Z. 2012 Une évaluation économique de la foresterie communautaire. *Les Cahiers d'Outre-Mer* [en ligne], 257, Janvier-Mars 2012, <http://com.revues.org/6524> ; DOI : 10.4000/com.6524.
- Randrianarivelo G., Montagne P. et Ravelona M. 2012 Gestion durable et exploitation clandestine de bois d'œuvre dans la forêt classée d'Ambohilero. In Montagne P. et Bertrand A. (éds). *Kajiala, Tattali, Djekabaara. Valoriser les Produits pour Mieux Conserver les Forêts*. CITE, Antananarivo. 87-106.
- Rasolofoson R.A. 2015 Effectiveness of Community Forest Management at reducing deforestation in Madagascar. *Biological Conservation* 184 :271-277. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320715000488>
- Ribot J. 2010 Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne. In German A. L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation* :27-58.

## Liste des abréviations

AGR	Activités alternatives génératrices de revenus
AP	Aire protégée
CFM	<i>Community forest management</i>
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
COAP	Code des aires protégées
CTD	Collectivité(s) territoriale(s) décentralisée(s)
DFN	Domaine forestier national
ED-GRND	École doctorale « Gestion des ressources naturelles et environnement »
ESSA	École Supérieure des Sciences Agronomiques
FFN	Fonds forestier national
GCF	Gestion contractualisée des forêts
GCRF	Gestion communautaire des ressources forestières
GCRN	Gestion communautaire des ressources naturelles
GEROSE	Gestion locale et sécurisée (des ressources naturelles renouvelables)
JORM	Journal officiel de la République de Madagascar
MEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNAE	Plan National d'Actions Environnementales
RNR	Ressources naturelles renouvelables
TG	Transfert de gestion
VOI	<i>Vondron'olona ifotony</i> (communautés locales de)



Partie

5

## La participation confisquée par l'administration forestière ?

*Alors que les déclarations officielles appellent toutes à faire de la participation un principe essentiel de la prise des décisions de politique et de gestion des forêts, force est de constater qu'il existe toujours un fossé entre le discours et les actes. Si la démarche participative d'élaboration des textes réglementaires en RDC constitue un succès en matière d'inclusion des acteurs non étatiques (Nginguiri et Kapa Batunyi), plusieurs processus de formulation de la politique forestière, comme en République du Congo (Boukoulou et Nginguiri), attestent de la volonté de l'administration de peser séparément dans la finalisation des décisions. La théorie de la double spirale permet d'expliquer ce passage de l'inclusif à l'exclusif, constaté également au Cameroun (Nongni et Lescuyer).*



# 8

## L'élaboration des textes d'application de la loi forestière en RDC

### Itinéraire d'un processus inclusif à l'arraché

Jean-Claude Nguingiri<sup>1</sup> et François Kapa Batunyi<sup>2</sup>

#### Résumé

Les textes d'application de la nouvelle loi forestière de la RDC ont été élaborés d'une manière participative et inclusive. Le processus d'élaboration de ces textes a été lancé en 2003. Trente-sept textes réglementaires, sur les quarante-cinq identifiés au début du processus, sont entrés en vigueur avant 2010, auxquels s'ajoute le décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales qui a été signé en août 2014. Il s'agit donc d'un processus qui a rempli son mandat et sur lequel on doit s'interroger pour comprendre les facteurs de succès et en tirer les leçons. L'analyse montre que ce succès ne peut être attribué aux seuls aspects techniques, même si la stratégie d'intervention privilégiait une approche d'appui au processus pour garantir ces bonnes performances. Il semble aussi réducteur de vouloir expliquer ce succès en évoquant seulement la disponibilité des ressources financières qui ont été apportées par les différents projets d'appui. Le succès de la démarche apparaît plutôt comme le résultat d'une logique de « communication dans l'affrontement » qui a sous-tendu l'ensemble du processus et qui se perpétue encore cinq ans après la fin du dernier projet.

Mots-clés : *processus inclusif, stratégies d'acteurs, performance d'une action collective, textes d'application du code forestier, plateforme multiacteurs.*

---

1 Fonctionnaire forestier au bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique centrale, Libreville, Gabon

2 Fonctionnaire au ministère en charge des forêts, Kinshasa, RDC.

## 8.1 Introduction

La gestion des forêts ne peut être durable que si les administrations publiques remettent en cause leur position de gestionnaire « suprême » du secteur forestier. Dans cette nouvelle configuration, le ministère en charge des forêts, en particulier, est partenaire au même titre que les autres administrations concernées par les espaces forestiers, le secteur privé, la société civile, les communautés autochtones et locales, etc. Aucun partenaire n'a plus de légitimité qu'un autre, même si leurs rôles varient en fonction des différentes positions institutionnelles. Ce changement de perspectives ouvre la foresterie à la gestion inclusive. Vingt ans après l'engagement pris par les pays d'Afrique centrale de gérer de manière durable les écosystèmes forestiers, ce changement de perspective n'est pas encore manifeste et le partenariat demeure une pratique insuffisamment institutionnalisée. Cependant, on note çà et là quelques exemples réussis de processus inclusifs sur lesquels on doit s'interroger pour comprendre les facteurs de succès et en tirer des leçons.

Cet article s'intéresse au processus d'élaboration des textes d'application de la nouvelle loi forestière de 2002 en RDC. Alors que la production du cadre réglementaire relève traditionnellement des prérogatives régaliennes de l'État selon une logique héritée de l'administration coloniale, le ministère en charge des forêts de la RDC a ici délégué cette tâche à une équipe multiacteurs dans l'optique de respecter le principe de participation consacré dans le code forestier (Endundo Bononge 2010). L'analyse montre que, contrairement aux pratiques habituelles, le caractère inclusif du dispositif n'est finalement redevable, ni de l'action d'un promoteur extérieur, ni d'une offre délibérée de partenariat de la part du gouvernement. L'action collective apparaît ici comme le résultat de compromis entre des acteurs qui ne poursuivent pas toujours les mêmes intérêts.

## 8.2 Des réformes initiées dans un contexte post-conflit

L'élaboration du code forestier a été initiée à la fin des années 1990, donc pendant les années de sortie de crise sociopolitique. Le discours de la Baule en juin 1990 n'avait pas épargné la RDC. Ce discours historique de François Mitterrand dans lequel il annonçait aux chefs d'États africains que l'aide française serait dorénavant subordonnée à l'avancée du processus démocratique avait conduit aux conférences nationales et à l'apparition du multipartisme. Après une conférence nationale souveraine tenue en 1991, l'ex-Zaïre s'était engagé dans le multipartisme et la démocratie. Malheureusement, la situation a vite tourné au chaos en cédant la place à l'instabilité sociopolitique et aux conflits armés qui ont été particulièrement violents dans l'Est du pays.

En 1997, le régime en place depuis une trentaine d'années est renversé ; de nouvelles autorités politiques s'installent au pouvoir dans un pays appauvri<sup>3</sup>, fragilisé et privé de l'aide au développement suite au retrait de certaines coopérations bilatérales et multilatérales : l'aide à la RDC ne constituait plus, en 1998, qu'un septième de l'aide versée en 1990, et était avant tout une aide d'urgence (André et Luzolele 2000). Le nouveau régime a donc pris les rênes d'un pays où tout était à reconstruire ; la consolidation de la paix, la reconstruction des

3 Le PIB par habitant avait chuté entre 1960 et 2002 de 380 à 90 US\$ (Toirambe B. *et al.* 2006)

institutions, la relance économique figuraient toutes parmi les préoccupations majeures. Et si le pays était de nouveau éligible à l'aide internationale à partir de 2001, l'accès aux soutiens financiers restait assujéti à un certain nombre de conditions, parmi lesquelles on note la bonne gouvernance.

Le gouvernement s'est engagé dans l'élaboration du code forestier, de même que dans d'autres réformes sectorielles, dans un contexte post-conflit qui peut représenter aussi bien un facteur de risque qu'une opportunité. En effet, avec le retour à la paix dans plusieurs provinces, certaines filières, comme la filière bois, ont été très vite réactivées. Le redémarrage de l'exploitation forestière dans ce contexte post-conflit pouvait conduire à une situation de pillage et de destruction de forêts comme cela a pu être constaté par ailleurs. Un tel scénario prenait déjà forme dans l'Est du pays où les groupes armés contrôlaient l'exploitation des ressources minières. Mais d'un autre côté, ce contexte d'après-guerre offrait aussi une opportunité d'encadrer ce démarrage dès le début, de façon à en sécuriser les bénéfices pour la population et à prévenir les risques, au lieu de réparer les dégâts après coup, comme cela est souvent le cas avec les ressources naturelles (Topa *et al.*).

Le code forestier a été élaboré dans un contexte qui était aussi dominé, sur le plan économique, par l'effondrement des cours mondiaux des minerais et la relance de l'économie nationale. Le secteur minier a été considéré jusque-là comme le premier pourvoyeur en devises de la RDC. Les ressources forestières, en dépit de leur potentiel représenté par les 45 millions d'ha de forêts octroyés aux exploitants forestiers jusqu'en 2001 (Malele Mbala *et al.* 2010) n'apparaissaient pas aux yeux des décideurs comme un des moteurs de la croissance économique. La contribution du secteur forestier à l'économie nationale était estimée à moins de 1 % du PIB<sup>4</sup>. Il est probable que cette perception soit l'une des raisons qui explique pourquoi le secteur forestier était encore régi, 40 ans après l'indépendance, par un vieux texte de l'administration coloniale, le décret royal de 1949.

Mais l'élaboration du code forestier s'est également inscrite dans une dynamique nationale de relance économique. Les réformes du secteur forestier n'ont pas été motivées seulement par le respect des engagements pris par la RDC au niveau international, notamment en matière de gestion durable des forêts. L'objectif a été surtout d'assainir le secteur forestier à travers la promotion de la bonne gouvernance et de le rendre réellement contributif, à l'instar du secteur minier, à l'économie nationale. Ces réformes devraient améliorer la contribution des forêts au développement socio-économique tant au niveau national qu'au niveau local.

La RDC n'est pas le seul pays où les réformes du secteur forestier ont été initiées avec l'objectif de relancer l'économie nationale. Selon Topa *et al.* (2010), la crise économique a fourni à la Banque mondiale et au FMI<sup>5</sup> l'occasion d'initier des réformes profondes dans le secteur forestier au Cameroun, permettant de le faire contribuer à la croissance économique et de s'attaquer au clientélisme. Ces réformes ont été conduites dans un contexte dominé par les effets de la crise économique de 1985 et les nouvelles orientations politiques issues de l'ajustement structurel. Le secteur forestier constituait d'ailleurs l'un des axes majeurs des trois programmes d'ajustement structurels successifs négociés par le Cameroun auprès de la Banque mondiale et du FMI.

4 La RDC ne produisait que 500 000 m<sup>3</sup> de bois par an au début des années 2000.

5 Fonds monétaire international

L'ouverture à la démocratie et au pluralisme en 1991 avait par ailleurs permis la prolifération des ONG. Si certaines d'entre elles n'ont été que des appendices de partis politiques, d'autres ont saisi l'opportunité offerte par l'affaiblissement des institutions publiques pour affirmer et consolider leur position dans une société civile naissante. Pendant que le gouvernement était privé d'aide publique au développement, celle-ci était versée directement aux ONG nationales dans le cadre des opérations d'urgence. Elles formaient ainsi face au gouvernement corrompu la bonne société civile qui était recherchée par les agences d'aide pour servir d'interlocuteur privilégié, pour reprendre les termes de Ribot (2010). Ce contexte a donc permis à plusieurs ONG locales de se faire progressivement un nom, de revendiquer une certaine légitimité et de s'investir dans le courtage au développement au nom des communautés qu'elles sont censées représenter. Elles sont devenues ainsi des acteurs sociaux incontournables dans l'arène politique nationale. Ce positionnement s'est trouvé renforcé par la pression exercée sur l'État par la communauté internationale qui faisait de la participation de la société civile aux réformes l'une des conditions de l'aide au développement.

Le succès de la politique de relance économique était étroitement lié à l'amélioration du climat des affaires, sur lequel la situation de crise sociopolitique a sans doute eu un impact négatif. Le secteur privé, alors victime de rackets de différentes natures, apparaissait comme un partenaire sur qui compter pour réussir ce projet de relance économique. La paix étant encore fragile, le contexte n'était pas suffisamment favorable pour attirer des nouveaux investisseurs, en dépit de la promulgation d'un nouveau code des investissements ; mais il n'était pas temps d'inciter les investisseurs au départ.

La RDC s'est donc dotée d'une nouvelle loi forestière en 2002, celle n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier. Avec la promulgation de ce code, le décret royal du 11 avril 1949 était abrogé, et le pays rompait ainsi avec l'ancien cadre légal hérité de l'administration coloniale dont le contenu était en déphasage avec les nouvelles orientations politiques nationales. Les réformes introduites dans la nouvelle loi ont visé particulièrement à rendre durable la gestion forestière. Elles ont clarifié les règles d'accès aux ressources forestières, rendu le système d'accès plus transparent, reconnu les droits des communautés à gérer les forêts qu'elles détiennent en vertu de la coutume, défini les modalités d'utilisation, y compris les outils de gestion durable des forêts, et posé les bases du partenariat et du partage équitable des bénéfices générés. Dans son chapitre 3 du Titre II relatif aux institutions de gestion et d'administration des forêts, la nouvelle loi forestière ouvre le secteur à la gestion inclusive et décentralisée.

Le MECNT<sup>6</sup> a sollicité l'assistance technique de la FAO pour préparer les textes d'application du nouveau code forestier. Le processus a été lancé en 2003, au début de la transition politique de 2002 à 2006, dans le cadre de la réalisation d'un agenda prioritaire des réformes initié avec l'appui de la Banque mondiale. Il s'est déroulé au même moment que la réforme économique et fiscale dont le point de départ était la revue économique du secteur forestier réalisée en 2003 (Karsenty *et al.* 2003). Un état des lieux de ces réformes, notamment celles sur la décentralisation fiscale et la redistribution des bénéfices financiers issus de la forêt, a été fait par Malele Mbala *et al.* (2010).

---

6 Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

## 8.3 L'élaboration des textes d'application de la loi : un processus d'apprentissage

Si les activités participant à la vulgarisation de la nouvelle loi forestière ont été conduites dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale (à travers les fonds affectés à l'appui de l'Agenda prioritaire des réformes), le processus d'élaboration des textes d'application a fait partie d'un autre projet financé par la FAO (avec les ressources de son Programme de coopération technique). Trois produits étaient attendus de ce projet<sup>7</sup> : l'identification de normes de gestion durable des forêts de production, l'élaboration de modèles de planification cohérente de l'utilisation des terres forestières, et le renforcement des capacités en élaboration des textes d'application de la loi forestière.

Le renforcement des capacités en élaboration des textes d'application de la loi forestière était envisagé sous la forme d'un coaching d'une équipe multiacteurs composée par les représentants des différentes catégories de parties prenantes. La FAO s'est fixé comme objectif de poser les fondements d'un processus participatif qui était appelé à poursuivre l'élaboration des textes d'application de la loi forestière, après la fin du projet. Les ressources disponibles dans le cadre de ce projet ont été calculées pour ne couvrir – à peine – que la phase de démarrage du processus. Dans cette perspective, les étapes du processus n'ont pas été aussi bien planifiées au début qu'elles n'apparaissaient à partir de 2006. Pendant la phase de démarrage, un consultant facilitateur a été engagé par la FAO. Trois défis majeurs étaient assignés au démarrage du processus pour garantir sa pérennité et ses performances :

1. S'assurer que toutes les parties prenantes étaient équitablement représentées dans le processus. Une analyse rapide des parties prenantes a permis d'identifier les acteurs les plus concernés aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé et la société civile. Les administrations centrales et provinciales intéressées par les écosystèmes forestiers représentaient le secteur public. Les syndicats des opérateurs économiques industriels et artisanaux avaient été mandatés pour représenter le secteur privé. La société civile nationale s'était fait représenter par les réseaux d'ONG engagées dans les actions d'accompagnement des communautés locales. À ces trois pools conventionnels, devaient s'associer de manière facultative les représentants de la communauté internationale (les institutions de coopération bi- ou multilatérales, ainsi que les ONG internationales). La contribution attendue de cette dernière catégorie de parties prenantes devrait porter non seulement sur le plan technique mais aussi sur le plan financier, la poursuite du processus à la fin du projet étant assujettie à l'apport de ressources additionnelles.
2. Identifier la nature et le nombre de textes requis pour appliquer la loi forestière. Cet exercice préliminaire a été réalisé principalement en se référant aux renvois contenus dans la loi. Au total, 45 textes ont été identifiés, puis classés selon qu'il s'agissait de décrets à soumettre à la signature du Premier Ministre, d'arrêtés interministériels, d'arrêtés ministériels, ou encore d'arrêtés de gouverneurs de province.
3. Établir des règles du jeu acceptées par tous. Cet exercice a permis de réfléchir aux étapes du processus et aux arrangements institutionnels appropriés. Deux comités ont été mis en place : le Comité multipartite de rédaction et le Comité multipartite de validation. Le premier était chargé d'analyser la cohérence, la faisabilité et l'applicabilité des

7 Projet d'appui à la relance du secteur forestier, en sigle TCP/DRC/2905

propositions des mesures d'application formulées par les consultants nationaux, et plus tard par la DJISE<sup>8</sup>, et de les amender éventuellement, avant de les soumettre aux consultations élargies des parties prenantes. Les commentaires et suggestions éventuels issus de la base étaient transmis pour analyse de pertinence au Comité de rédaction qui travaillait en concertation avec le consultant ayant préparé les propositions. Le second comité était chargé d'assurer la revue de conformité sur la prise en compte ou non des commentaires et suggestions émanant des parties prenantes. Ce n'est qu'à l'issue de cette étape que l'ébauche de texte était transmise à l'autorité compétente pour approbation et signature.

Le processus a démarré lentement et a atteint sa phase de croisière à partir de 2006. Des ressources additionnelles ont été mobilisées par la FAO, d'abord en mars 2005 et ensuite en 2007, à travers respectivement les ressources provenant du Partenariat FAO-Pays-Bas et de son fonds multibailleurs. Une bouffée d'oxygène a été apportée au processus par la Banque mondiale dans le cadre de son appui à l'agenda prioritaire du gouvernement en 2008. Un nouveau projet comprenant les composantes suivantes a été financé et mis en œuvre par la FAO : (i) le renforcement des capacités de l'administration en charge des forêts, (ii) la vulgarisation du code forestier et des textes d'applications approuvés et (iii) la poursuite de la préparation des textes d'application du code forestier. Cet appui devait couvrir l'élaboration d'une vingtaine de textes. Le PNUE a décidé aussi de contribuer à l'élaboration de quelques textes et à l'organisation d'une formation en légistique au profit des juristes de la DJISE ; un protocole d'accord a été signé pour cela avec la FAO en septembre 2008. Le cadre participatif mis en place a été sollicité également par des projets, comme celui mis en œuvre par le WWF ou encore le projet d'appui au développement de la foresterie communautaire en RDC mis en œuvre par la FAO et financé par la Belgique, pour élaborer les textes dont la production figurait dans leur mandat.

Les étapes du processus ont été régulièrement ajustées sur la base des leçons apprises. La démarche s'est forgée par l'action. Deux ans après le démarrage du processus, un itinéraire technique en sept étapes s'est imposé pour produire un projet de texte d'application de la loi : (1) la production des ébauches de textes par les consultants nationaux ; (2) la tenue de la première réunion du comité de rédaction ; (3) la soumission des ébauches aux consultations élargies ; (4) l'intégration des suggestions et commentaires issus des consultations élargies ; (5) la tenue de la deuxième réunion du comité de rédaction ; (6) la revue et validation des textes par le comité de validation technique ; (7) la remise des ébauches finales à la Direction juridique d'implication des stratégies pour l'environnement (DJISE) pour toilettage, soumission à la signature des autorités compétentes et suivi de la publication au *Journal Officiel*.

Au terme de deux premières années, les arrangements institutionnels ont été consolidés et formalisés. Un service spécialisé chargé des questions juridiques dénommé la DJISE<sup>9</sup> a été mis en place en 2006 au sein du MECNT pour accompagner le processus. La DJISE était chargée de conduire l'étape 1 et l'étape 7 du processus. Les juristes affectés à ce service n'étaient pas spécialisés dans la rédaction des textes juridiques ; ils avaient été formés en légistique<sup>10</sup> par le

8 Direction Juridique d'Implication des Stratégies pour l'Environnement

9 La DJISE est devenue en 2014 une cellule juridique rattachée directement au secrétariat général.

10 Une autre session de formation a été récemment organisée en juillet 2015 avec l'appui de GIZ et du PNUE dans le cadre de la méthodologie de la rédaction des textes relatifs à la protection de l'environnement. Le processus en cours, piloté par la cellule juridique, s'inspire largement de l'expérience du processus d'élaboration des textes d'application du code forestier.

Bureau juridique de la FAO pour améliorer leurs performances. Les comités mis en place en 2003 et les règles du jeu élaborées d'une manière consensuelle ont été « légalisés » par deux arrêtés ministériels signés en juillet 2006. Il était dorénavant clair que les textes transmis pour signature ne pouvaient en aucun cas subir des modifications de fonds. De même, en cas de désaccord lors des délibérations, le principe du consensus était privilégié et si le désaccord persistait, la voix du président, qui n'était autre que le secrétaire général du MECNT, était prépondérante. Pour assurer une participation élargie, chaque catégorie d'acteurs sociaux avait reçu mandat de consulter « sa base ». Cela consistait à transmettre aux parties prenantes de la « base » pour commentaires et suggestions éventuels, les projets de texte produits par des consultants nationaux ou la DJISE et approuvés par un comité *ad hoc* de rédaction. Un délai d'un mois au maximum était accordé à la « base » pour faire ses commentaires et les transmettre au Comité de rédaction.

Le processus s'est consolidé par l'expérience. Il a été adapté régulièrement en fonction des problèmes rencontrés, des succès et des opportunités. Ainsi en est-il par exemple des arrangements institutionnels mis en place au démarrage du processus et qui n'ont été légalisés qu'en juillet 2006, quand on s'est rendu compte que la formalisation du processus était nécessaire. L'itinéraire technique n'a pas été formaté au départ. Une marge de manœuvre est toujours restée à portée de main du facilitateur et des parties prenantes, et cette flexibilité a facilité l'apprentissage par l'action.

## 8.4 Un processus inclusif à l'arraché

Le processus participatif d'élaboration des textes d'application de la nouvelle loi forestière a été facilité par la FAO pendant 6 ans environ. Cela a certes pris du temps, comme le reconnaît Endundo Bononge (2010), ancien ministre en charge des forêts, mais la moisson a été bonne ; trente-sept textes réglementaires, sur les quarante-cinq identifiés au début du processus, sont entrés en vigueur avant 2010, auxquels s'ajoute le décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales, lequel a été signé en août 2014. Ce succès ne peut être attribué aux seuls aspects techniques, même si la stratégie d'intervention privilégiait une approche d'appui au processus pour garantir ces bonnes performances. Il semble aussi réducteur de vouloir expliquer ce succès en évoquant seulement la disponibilité des ressources financières qui ont été apportées par les différents projets. Ce succès apparaît plutôt comme le résultat d'une logique de « communication dans l'affrontement » qui a sous-tendu l'ensemble du processus et se perpétue cinq ans après la fin du dernier projet.

La « communication dans l'affrontement » n'est pas un nouveau thème d'étude des dispositifs participatifs. Il a été mis en évidence dans l'analyse des enjeux sociaux de la participation : l'étude d'acteurs différents dans leur nature, mais aussi leurs logiques et les manœuvres auxquelles ils se livrent autour d'un projet participatif, dévoile une « participation cachée » et fait éclater la notion vague de participation au profit de celle de négociation entre acteurs hétérogènes (Lavigne Delville 2011). Jusqu'alors, on comprenait les dispositifs de participation comme « suscités » de l'extérieur, et l'affrontement était surtout déclenché par la compétition pour le contrôle des ressources nouvelles injectées par le projet. Dans ce cas de figure du processus en RDC, par contre, l'affrontement est antérieur à la mise en place du dispositif participatif.

### 8.4.1 D'abord l'affrontement

Après la promulgation du code forestier en août 2002, une dizaine de projets de textes avait été préparée par les fonctionnaires du MECNT. La production des normes étant une tâche dévolue à l'État, ce travail s'inscrivait naturellement dans les attributions du ministère en charge des forêts. Contre toute attente, il s'en est suivi de fortes contestations de la part du secteur privé et de la société civile représentée par les ONG locales qui ont été soutenues par des ONG internationales. Ces contestations ont été exacerbées par l'expérience vécue lors de l'élaboration du code forestier, que certains n'avaient pas hésité à qualifier de processus exclusif. Longtemps habitués à des promesses de révision du décret royal de 1949 qui n'avaient jamais été suivies d'effets, les acteurs non étatiques n'avaient d'abord pas accordé d'importance particulière à ce processus que l'on disait participatif. Mais avec l'aboutissement de ce processus en 2002, les acteurs non étatiques ne pouvaient pas rester indifférents.

L'idée de procéder par une action collective pour élaborer les textes d'application de la loi forestière s'est forgée progressivement à la suite des contestations et des revendications de la société civile et du secteur privé. Deux angles d'attaque avaient été privilégiés par ces acteurs non étatiques pour légitimer leurs revendications.

Le premier est de nature technique : les acteurs non étatiques s'appuyaient sur les discours de la gouvernance environnementale et ses principes pour démontrer que le MECNT naviguait à contre-courant de l'évolution des idées et des pratiques. Le temps où les normes étaient imposées au nom de l'intérêt public était révolu ; l'heure était au dialogue entre les parties prenantes et au compromis dans la construction des règles.

Le second angle d'attaque relève du droit, en général. Le gouvernement était accusé de ne pas respecter les lois et les règlements qu'il avait lui-même établis. En privilégiant une approche exclusive, il bafouait les dispositions relatives à l'ouverture du secteur forestier à la gestion inclusive et décentralisée consignées dans la nouvelle loi forestière. Le recours au droit pour légitimer des revendications politiques n'est pas une pratique nouvelle. Elle est à la base du phénomène de « *juridicisation du politique* », c'est-à-dire de montée en puissance de la référence juridique comme facteur de légitimation (Commaille 2000).

### 8.4.2 Ensuite le compromis autour d'une action collective

La remise en cause de l'approche choisie par le MECNT a conduit progressivement à une crise de confiance. Certes les parties ne sont pas entrées en conflit ouvert, mais elles étaient toutes conscientes de la situation de crise latente qui pourrait retarder l'application de la nouvelle loi forestière, voire discréditer le gouvernement qui cherchait au contraire à redorer son blason. Face à l'intransigeance des acteurs non étatiques, et pour donner la preuve d'une bonne gouvernance aux partenaires au développement, le MECNT avait finalement lâché du lest en acceptant, en vertu du principe de la participation annoncé dans la loi forestière, d'élaborer de manière conjointe les textes d'application de la loi forestière.

Le choix d'une approche participative et inclusive s'apparente bien ici à un accord à l'arraché. C'est cette particularité qui rend différent le cas de figure observé en RDC d'autres processus participatifs de prise de décisions politiques ou juridiques. L'implication des parties prenantes dans la formulation d'une politique forestière ou dans l'élaboration d'un nouveau code forestier s'inscrit très souvent dans une stratégie d'intervention planifiée d'avance. C'est le ministère

en charge des forêts qui invite les autres parties prenantes à se joindre à lui pour construire ensemble la norme. Cependant, il n'est pas contraint de traduire en norme le fruit de ce travail conjoint ; aucun mécanisme de contre-pouvoir n'est en place.

Les processus participatifs obtenus à l'arraché se comptent encore sur les doigts d'une main en Afrique centrale. Au Gabon, par exemple, les partenaires non étatiques ont tenté en 2015 d'amener le ministère en charge des forêts à rendre plus inclusif le processus d'élaboration de la nouvelle loi forestière. Un bureau d'études avait été sollicité en 2011 pour accompagner le gouvernement. Celui-ci s'était enfermé dans sa tour d'ivoire pour produire une première version de l'avant-projet de loi qui n'a pas été jugée satisfaisante. Le processus a donc été relancé en interne au ministère : tous les services techniques ont été associés à la rédaction des différents chapitres de l'avant-projet de loi. Des consultations ont été par ailleurs organisées en juin 2015 avec les autres départements ministériels. Elles devraient se poursuivre avec les acteurs non étatiques, à savoir le secteur privé et la société civile, et les partenaires au développement.

Cependant, aucun commentaire n'a été reçu ni du secteur privé ni de la société civile le 22 juin 2015, à la date limite fixée par le gouvernement. Les deux principaux acteurs sociaux non étatiques essaient d'adopter une stratégie propre, pour obtenir un processus inclusif à l'arraché. Si le secteur privé communique moins sur ses actions, ce n'est pas le cas de la société civile, qui diffuse systématiquement les échanges de correspondances avec la partie gouvernementale. Ainsi en est-il, par exemple, de la note de position collective du 8 juillet, du mémorandum du 20 août et de la note de synthèse du 29 septembre préparés par un collectif de douze organisations de la société civile nationale et internationale. Dans la note de position, le collectif exprime ses préoccupations face aux faiblesses constatées dans l'avant-projet de texte de loi, et critique l'approche non participative et non itérative qui a été utilisée. Le mémorandum du 20 août enfonce le clou en rappelant les préalables et les conditions pour la réussite de la réforme, en recommandant la mise en place d'un groupe de travail multiacteurs qui sera chargé de finaliser la réforme et en évoquant le risque éventuel que court le ministère en charge des forêts en faisant cavalier seul. La société civile et les syndicats du secteur privé pourraient entamer, de manière collective ou isolée, des actions de plaidoyers au niveau du Parlement. L'étape des consultations a été retardée, mais l'ensemble du processus poursuit son chemin ; une nouvelle feuille de route a été diffusée par le ministère en charge des forêts au mois de décembre.

#### **8.4.3 Enfin des règles du jeu pour une action publique à partir d'une action collective**

Au démarrage du processus, la première préoccupation partagée par toutes les parties concernées, a été la mise en place des procédures et des règles. Un itinéraire technique en sept principales étapes a été adopté pour produire un projet de texte d'application de la loi. Les modalités d'organisation ont été définies et les règles devant régir et garantir le succès de l'action collective ont été adoptées et plus tard fixées par deux arrêtés ministériels, signés respectivement le 14 juillet et le 15 juillet 2006. Les règles du jeu étaient claires pour tous. Un tel dispositif permettait à chaque partenaire de connaître son rôle et de jouer sa partition dans cette action collective. Le caractère contraignant de ces règles a été un facteur de motivation des parties prenantes qui savaient d'avance que leur contribution n'était pas un travail de façade, mais une participation réelle à l'élaboration du cadre réglementaire devant régir le secteur forestier.

Ces règles de jeu, et surtout leur caractère contraignant, forment l'originalité de cette expérience de la RDC. Elle est en effet différente des autres processus inclusifs conduits au Cameroun et en République du Congo, également décrits dans cet ouvrage (cf. articles de Boukoulou et Nguingui, et de Nongni et Lescuyer). Dans ces deux pays, en l'absence de règles, l'administration en charge des forêts s'est permis de réaliser seule les dernières revues d'une œuvre collective et parfois de modifier de fond en comble certaines dispositions définies d'une manière consensuelle. Ces modifications apportées de manière unilatérale ne seraient certainement pas passées en RDC. Cinq ans après la fin de ce chantier commun, la société civile en RDC continue son travail de veille active, comme cela a été constaté lors de la publication de l'arrêté 050 de 2015 qui visait à modifier l'arrêté 035 de 2006. La société civile n'a pas hésité à faire remarquer au ministère en charge des forêts que cet arrêté, publié sans l'avis préalable du Comité de validation mis en place par l'arrêté du 15 juillet 2006, n'était pas conforme aux dispositions en vigueur.

## 8.5 Conclusion

Le contexte de l'après-guerre a favorisé l'émergence d'un processus inclusif à l'arraché, lequel a été saisi par les acteurs non étatiques pour former un contre-pouvoir et contraindre le gouvernement à faire de l'action publique une action collective. Cependant, le contexte seul n'explique pas tout, comme le montre Richard Benegas (1995) à propos de la conférence nationale du Bénin. L'action collective n'a pas non plus été offerte, comme cela apparaît dans les projets participatifs, elle s'apparente plutôt à un compromis, semblable à ceux des Conférences nationales des années 1990. Elle est le produit d'une négociation entre les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques, à la suite de contestations de différentes natures. La mise en place de certains garde-fous, comme des règles du jeu contraignantes, a été indispensable pour le succès du processus. Il est certain que si les Conférences nationales n'avaient pas été souveraines, leurs résolutions n'auraient pas eu force de loi.

La RDC n'en est pas à son premier processus inclusif ; la conversion des anciens titres forestiers en concessions forestières régies par la nouvelle loi forestière avait été pilotée avec l'appui d'une commission pluraliste faisant une large place aux représentants de la société civile et à ceux des peuples autochtones. Cependant, l'expérience décrite ici est unique, et à ce titre, mérite d'être capitalisée. C'est du reste ce qui va se passer, avec le processus d'élaboration des textes relatifs à la loi sur la protection de l'environnement, qui va s'inspirer de cette expérience : ce nouveau processus, piloté par la cellule juridique avec l'appui de la GIZ et du PNUE, s'appuiera sur une plateforme multiacteurs pour la production et la validation des textes juridiques.

L'affrontement initial décrit plus haut ne doit pas être un passage obligé dans les efforts de capitalisation de cette expérience, si les arrangements institutionnels à créer en début de processus définissent clairement les procédures et les règles. Cette expérience peut du reste alimenter aussi bien les processus de nature politique et juridique, que les actions multiacteurs de terrain, à l'exemple des approches paysagères.

## Bibliographie

- André C. et Luzolele L. 2000 Politique de l'Union européenne et effets pervers pour le conflit dans les Grands lacs. In Reyntjens F. et Marysse S. (éds). *L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 1999-2000*. L'Harmattan, Paris.
- Banegas R. 2015 Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin. *Cultures et Conflits* 17, printemps 1995. <http://conflits.revus.org/320>
- Commaille J. 2000 La juridicisation du politique : entre réalité et connaissance de la réalité. In Commaille J., Dumoulin L. et Robert C. (éds). *La juridicisation du politique, leçons scientifiques*. LGDJ, Paris. 242.
- Journal Officiel de la RDC 2002 *Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier*.
- Karsenty A. et al. 2003 *Revue économique du secteur forestier*. Ministère de l'Environnement, des Affaires foncières et du Tourisme/Ministère des Finances. Kinshasa.
- Lavigne Delville Ph. 2011 Du nouveau dans la participation ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif. In Jul-Larsen E. et al. (éds). *Une anthropologie entre pouvoir et histoire : conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*. APAD-IRD-Karthala.
- Malele Mbala S. et Karsenty A. 2010 Décentralisation fiscale et redistribution des bénéfices issus de la forêt en République Démocratique du Congo. In German A.L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds) 2010 *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Ribot J.C. 2010 Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne : une analyse sommaire. In German A.L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Toirambe B., Kapa F. et Malele S. 2006 La gestion des concessions forestières en République Démocratique du Congo : le géant endormi. In Nasi R., Nguinguiri J.C. et Ezzine de Blas D. (éds). *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale : la quête de la durabilité*. L'Harmattan, Paris.
- Topa G., Karsenty A., Megevand C. et Debroux L. 2010 *Forêts tropicales humides du Cameroun : une décennie de réformes*. Banque mondiale, Washington DC.



# 9

## La formulation de la politique forestière de la République du Congo

### Un processus dans l'entre-deux des logiques inclusive et exclusive

Henri Boukoulou<sup>1</sup> et Jean-Claude Nguinguiri<sup>2</sup>

#### Résumé

Le Congo a initié le processus de formulation de sa nouvelle politique forestière en 2013. Il a été clairement affiché que cette politique ne doit pas être « prescrite », mais construite à partir d'un dialogue multisectoriel et multi-acteur. Un processus inclusif a été lancé en juillet 2013. La mission de produire le projet de document d'orientation de la politique forestière a été confiée à une équipe technique multi-acteur (ETMA). Les étapes du processus ont été suivies telles que planifiées. L'ETMA se réunissait tantôt en séance plénière, tantôt en groupes de travail thématiques. Le projet de document de politique forestière produit conjointement a été soumis à l'examen d'une centaine de participants à l'atelier national de validation tenu en juin 2014. Après cet atelier, une commission de relecture a été mise en place au sein du ministère en charge des forêts. Composée essentiellement de cadres de ce ministère, la mise en place de cette commission a introduit une logique exclusive dans la formulation de la politique forestière. En définitive, le processus n'est ni strictement inclusif ni totalement exclusif ; il se positionne dans l'entre-deux de ces logiques.

Mots-clés : *processus décisionnel inclusif, logique de « l'entre-deux », politique forestière, plateforme multiacteurs.*

---

1 Enseignant chercheur, École nationale supérieure d'agronomie et de foresterie (ENSAF), Université Marien Nguabi, Brazzaville, Congo

2 Fonctionnaire forestier au bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique centrale, Libreville, Gabon

## 9.1 Introduction

Le Congo s'est engagé dans la gestion durable des forêts au cours des années 1990. Un nouveau code forestier, la loi 16/2000 du 20 novembre 2000, a été promulgué. Après une dizaine d'années, des progrès relativement importants vers la gestion durable des forêts ont été réalisés : 9 concessions forestières sont aménagées et occupent environ 4 millions d'ha, 20 concessions forestières sont en cours d'aménagement et s'étendent sur près de 7 millions d'ha, 21 concessions forestières sont encore non aménagées. Parmi les 9 concessions aménagées, 4 sont certifiées FSC et occupent environ 2 millions d'ha. On note aussi 17 aires protégées couvrant une surface de plus de 4,5 millions d'ha, soit 13,2 % du territoire national. La loi 16/2000 a été, au cours des quinze dernières années, le principal instrument de mise en œuvre de la politique forestière. Cependant, cette politique n'était pas clairement explicitée dans un document d'orientation fixant clairement les choix stratégiques et arrêtant les grands objectifs. C'est pour combler ce vide qu'un processus de formulation de la politique forestière nationale a été initié par le gouvernement avec l'appui technique et financier de la FAO. Contrairement aux exercices antérieurs, il a été convenu de formuler cette politique forestière de manière participative et inclusive ; les principales parties prenantes à la gestion forestière ont été associées au processus à travers une plateforme de dialogue multi-acteurs, dénommée l'équipe de travail multi-acteurs (ETMA). Il a fallu une année de travail pour que l'ETMA livre le projet de document de politique forestière qui a été soumis à l'atelier national de validation organisé en juin 2014. Ce chapitre est consacré à l'analyse de ce processus. Après un rappel des étapes du processus telles qu'elles apparaissent dans la stratégie de formulation de la politique forestière, nous présenterons le processus « en pratique », dans sa logique de l'entre-deux, d'abord inclusif et ensuite exclusif.

## 9.2 Le processus, tel qu'il a été planifié

La planification du processus décrite dans le document de projet d'appui à la formulation de la politique forestière du Congo (TCP/PRC/3402) s'inspire des directives vulgarisées par la FAO pour élaborer des politiques forestières efficaces (FAO, 2010). Ce projet a été préparé par la Direction générale de l'économie forestière avec l'appui d'une mission de la FAO. Le choix d'une approche permettant aussi bien de rendre légitime socialement la politique forestière qui sera formulée, que de garantir l'efficacité de son application ultérieure, a été le principal défi méthodologique. L'approche inclusive et participative est apparue comme la plus appropriée. La feuille de route du facilitateur a été décrite ainsi qu'il suit dans le document de projet :

*« Le projet est appelé à initier et faciliter un processus dans lequel destinataires des décisions et décideur (l'État) vont ensemble construire les problèmes, les objectifs et les choix stratégiques. Dans la pratique, le projet s'appuiera sur une Équipe de travail multiacteurs qui servira de plateforme de concertation pour permettre à l'État, au secteur privé, aux ONG, aux communautés locales, etc. d'exprimer leurs attentes/demandes de changements et de négocier un compromis entre les points de vue opposés. Une série d'ateliers sera organisée pour permettre au projet d'élargir le cercle des parties prenantes, en particulier lors de la validation des conclusions du diagnostic du secteur forestier, des objectifs et des choix stratégiques, etc. Les compromis obtenus au cours de ces*

*différentes concertations seront consignés dans le projet de document d'orientation de la politique forestière. Avant de le soumettre au Gouvernement pour approbation, un atelier national de restitution/validation sera organisé pour donner l'occasion aux différentes parties prenantes de vérifier si les décisions prises reflètent le résultat des concertations/négociations. Le projet aura recours aux techniques de communication et de médiation pour tirer profit aussi bien de l'expertise technique de spécialistes en foresterie que des savoirs et pratiques partagés par les autres parties prenantes ».*

Le caractère inclusif du processus se justifie aussi afin de créer les conditions favorables à la mise en cohérence de la politique forestière avec les autres politiques sectorielles qui ont un impact sur les forêts et leur gestion.

Le processus est structuré en quatre étapes :

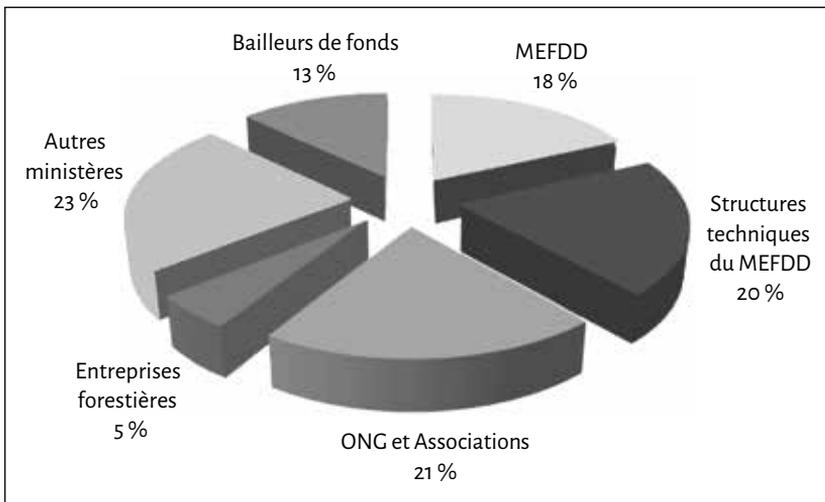
1. L'initiation du processus de formulation de la politique forestière, étape pendant laquelle une attention particulière est accordée à l'information des parties prenantes sur le lancement du processus, à la mise en place d'une équipe de travail multi-acteurs (ETMA) et à la formation des membres de l'ETMA sur le processus et les outils à privilégier lors de chaque étape.
2. La réalisation du diagnostic du secteur forestier, exercice conduit selon une approche mixte qui combine diagnostic participatif et revue bibliographique, pour broser un état des lieux du secteur forestier, des problèmes rencontrés, y compris les effets des autres secteurs, et des opportunités à saisir pour améliorer sa gestion.
3. La définition des objectifs et des choix stratégiques à travers le dialogue au sein de l'ETMA et de ses groupes thématiques sur la vision, le but, les principes directeurs, les axes de la politique forestière, et la cohérence de ces choix avec les législations et les autres politiques sectorielles.
4. La mise en forme du document de politique forestière dans lequel seront consignés les conclusions de l'étape 2 et les compromis de l'étape 3, son examen à l'atelier national de validation et sa transmission au Gouvernement pour approbation.

Le processus s'appuie sur l'ETMA à qui est confié le mandat, par le Ministre en charge des forêts, de produire le projet de document de politique forestière et le soumettre à l'atelier national de validation.

### **9.3 Le processus en pratique**

Le coup d'envoi du processus de formulation de la politique forestière nationale a été donné le 16 juillet 2013. La cérémonie officielle a été présidée, au nom du ministre en charge des forêts, par son directeur de cabinet. Le discours de lancement a été prononcé devant les personnes déléguées par les différentes parties prenantes pour faire partie de l'ETMA. Un accent particulier a été mis sur le caractère participatif du processus et le rôle de l'ETMA. Ses membres ont été invités à faire preuve d'assiduité, de responsabilité et d'esprit constructif pour être dignes de la confiance qui leur a été accordée par le ministre en charge des forêts. Cet appel à la responsabilité nous rappelle, du moins dans la structuration du discours, les rituels propitiatoires qui étaient organisés avant une partie de chasse ou de pêche (Bahuchet, 1985).

La cérémonie de lancement du processus a été suivie, pendant deux jours, par un atelier de formation des membres de l'ETMA sur le processus et les outils à privilégier lors de chaque étape. Cette première rencontre a été organisée pour permettre aux membres de l'ETMA de faire connaissance, de parler le même langage, de regarder dans la même direction, bref de développer un esprit d'équipe. Elle constitue le point de départ d'une dynamique de création et d'affermissement de la cohésion sociale au sein de l'équipe en dépit de divergences d'objectifs et des intérêts défendus. Les membres de l'ETMA viennent d'horizons différents : administration forestière centrale, structures techniques placées sous tutelle du ministère en charge des forêts, autres ministères ayant divers liens avec la forêt<sup>3</sup>, ONG environnementales et associations de défense des droits des communautés locales et autochtones, secteur privé, organisations internationales et partenaires techniques et financiers. La figure 9.1 présente la composition de l'ETMA par catégorie de parties prenantes.



**Figure 9.1 Composition de l'ETMA par catégorie de parties prenantes**

Certains groupes d'acteurs sont en situation de surreprésentation ; 40 % de membres sont délégués par le ministère en charge des forêts et les différentes structures techniques qui sont sous sa tutelle<sup>4</sup>. D'autres, notamment les délégués du secteur privé, ne représentent que 5 % des membres de l'ETMA. Les ONG et les associations d'appui aux populations locales et autochtones sont assez bien représentées, avec un peu plus de 20 % de délégués. Cette première rencontre a permis aussi à l'ETMA de se doter d'une feuille de route. La durée du processus fixée à un an dans le document de projet, a été réduite de moitié, à la demande du ministère en charge des forêts. Une vingtaine de règles élémentaires à observer avant, pendant

3 Il s'agit des ministères en charge des mines, de l'enseignement supérieur et de l'enseignement technique et professionnel, de l'agriculture et de l'élevage, de l'aménagement du territoire, de la réforme foncière, du commerce, etc.

4 Les structures techniques rattachées au ministère en charge des forêts et représentées au sein de l'équipe de travail multi-acteurs sont : le Centre national d'inventaire et d'aménagement des ressources forestières et fauniques (CNI AF), la coordination nationale de la REDD+, le Service national de reboisement (SNR) et le Programme national d'afforestation et de reboisement (ProNAR).

et après les réunions, ont été définies pour garantir la cohésion sociale, le maintien d'un environnement de travail serein et prévenir les frustrations et les conflits entre les membres. Elles ont été consignées dans un règlement intérieur qui a été adopté à l'unanimité. Une équipe de coordination a été mise en place. Celle-ci est composée d'un coordonnateur national, fonctionnaire du ministère en charge des forêts, d'un consultant national « facilitateur » et d'un consultant international, tous les deux recrutés par la FAO. La feuille de route prévoit une dizaine de réunions plénières et des réunions des groupes de travail thématiques. Certaines de ces réunions ont été regroupées ; l'ETMA s'est réunie en séance plénière huit fois entre juillet 2013 et mai 2014, comme cela apparaît dans le tableau 9.1.

**Tableau 9.1 Déroulement des réunions en séance plénière de l'ETMA**

	Dates	Produits
1 <sup>re</sup> réunion	16-17 juillet 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancement du processus</li> <li>• Formation des membres de l'ETMA</li> </ul>
2 <sup>e</sup> réunion	9 août 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnostic du secteur forestier : examen de la méthodologie &amp; brainstorming sur la forme d'une analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces)</li> </ul>
3 <sup>e</sup> réunion	24 octobre 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen de la première version du rapport sur le diagnostic du secteur forestier</li> <li>• Information sur le Projet Congo vision 2025 relatif au futur souhaité du Congo à l'horizon 2015</li> </ul>
4 <sup>e</sup> réunion	7 novembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen du rapport sur le diagnostic du secteur forestier</li> <li>• Formulation de la vision de la politique forestière en l'arrimant à celle développée dans le cadre du futur souhaité du Congo à l'horizon 2015</li> </ul>
5 <sup>e</sup> réunion	19 novembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition du but, des objectifs et des axes stratégiques de la politique forestière</li> <li>• Mise en place des quatre groupes de travail thématiques</li> </ul>
6 <sup>e</sup> réunion	26 novembre 2013	Restitution des conclusions des travaux en groupe de travail thématique
7 <sup>e</sup> réunion	19-20 décembre 2013	Finalisation du contenu de chaque stratégie : axe stratégique → vision à l'horizon 2025 → enjeux actuels et futurs → stratégie retenue dans le cadre de la politique forestière → mise en place → modalité de mise en œuvre
8 <sup>e</sup> réunion	22-23 avril 2014	Examen de l'énoncé de politique forestière nationale et recommandation de cette version pour validation pendant l'atelier prévu à cet effet.

À la fin de sa 8<sup>e</sup> réunion plénière, l'ETMA était ainsi presque à la fin de son mandat ; le projet de document de politique forestière a été revu et son contenu a fait l'objet d'un consensus avant qu'il ne soit transmis au cabinet du ministre en charge des forêts. Il ne restait plus qu'à franchir la dernière épreuve, à savoir la validation nationale du projet de politique forestière. L'atelier a été organisé du 11 au 12 juin 2014 sous la présidence du ministre en charge des forêts, qui a été assisté par son collègue en charge de l'agriculture et de l'élevage. L'atelier a réuni une centaine de participants représentant le ministère en charge des

forêts aux niveaux central et départemental, les départements ministériels connexes à savoir le plan, l'agriculture, les mines, l'enseignement, l'aménagement du territoire, l'administration décentralisée représentée par les préfets (ou leurs représentants) des 10 départements du pays, le secteur privé et la société civile. Le nombre et la diversité des participants à l'atelier démontrent la volonté du ministère en charge des forêts d'associer le maximum d'acteurs en vue d'obtenir un large consensus autour du projet de politique forestière.

## **9.4 La relecture : une pratique qui inaugure une phase exclusive**

Les différentes versions du projet de document de politique forestière élaborées conjointement au sein de l'ETMA ont fait l'objet de relecture par des commissions mises en place au sein du ministère en charge des forêts. Cet exercice a été mené aussi bien pendant le déroulement du processus qu'après l'atelier national de validation. Par son caractère unilatéral, il a même suscité le soupçon de la manœuvre auprès des membres de l'ETMA qui ont dénoncé l'existence d'un processus parallèle et exclusif. Si cette observation est en partie vraie à propos de la relecture après l'atelier national de validation, elle est plus discutable s'agissant de la relecture pendant le déroulement du processus.

### **9.4.1 La relecture pendant le déroulement du processus**

La pratique de la relecture est apparue à l'étape 3 du processus sous la forme de réunions du comité de pilotage. La mise en place de cet organe d'orientation est prévue dans le mécanisme de suivi du projet d'appui à la formulation de la politique forestière. Même si la revue des différentes versions du projet de document de politique forestière issues des échanges et des compromis au sein de l'ETMA ne fait pas partie de ses attributions, ce comité de pilotage s'est réuni à deux reprises, les 29 et 30 janvier 2014 pour la première fois et les 19 et 20 mars 2014 pour la seconde fois. Ces réunions présidées par le directeur général de l'économie forestière ne sont ouvertes qu'aux cadres du ministère en charge des forêts : conseillers du ministre, inspecteur général et ses adjoints, directeur général de l'économie forestière et directeurs centraux, directeurs des institutions sous tutelle. La première réunion a permis au comité de pilotage de passer en revue la première version du projet de document de politique forestière. Examinant le document, page après page, les membres du comité de pilotage ont apporté, chacun dans son domaine, des contributions en vue de l'améliorer. Celles-ci ont été soumises à l'ETMA et prises en compte dans la deuxième version. Le même exercice a été refait après la mise en circulation de la seconde version et les amendements apportés ont été intégrés par l'ETMA dans la troisième version du projet de document de politique forestière.

### **9.4.2 La relecture après l'atelier national de validation**

La pratique de la relecture s'est poursuivie après l'atelier national de validation technique du document de politique forestière. Cette fois-ci, elle a concerné la version validée pendant l'atelier. Une commission de relecture, présidée par le directeur général de l'économie forestière et composée de huit cadres du ministère en charge des forêts, a été chargée de revoir le document en interne et de le mettre en forme avant son adoption par le

gouvernement. Après une année de travail, cette commission a mis en circulation au sein du ministère, en octobre 2015, une version quasi finale qui a été validée en janvier 2016. Si globalement le travail effectué par la commission de relecture n'a pas conduit à une refonte totale du projet initial de document de politique forestière, on observe cependant que certains points ont été soit enrichis ou clarifiés, soit encore déplacés dans le texte ou regroupés (Boukoulou, 2014). Il en est ainsi, par exemple, du but de la politique forestière qui, dans la version amendée d'octobre 2015, est présenté comme la vision de la politique forestière. Il en est aussi ainsi des axes stratégiques qui, au nombre de 11 dans le document initial, sont passés à 13 dans le document révisé. Sur les 11 axes stratégiques retenus dans le document initial, seuls 7 axes ont été reconduits dans le document révisé. Si ces réaménagements sont présentés comme nécessaires pour améliorer la qualité technique du document et garantir le succès de la politique forestière, se pose néanmoins le problème de l'implication des autres parties prenantes associées au processus de formulation de la politique forestière. La révision, aussi nécessaire soit-elle, d'un texte élaboré de façon participative, doit en principe être soumise de nouveau à un atelier de validation national pour garantir le caractère inclusif du processus.

### **9.4.3 La pratique de la relecture : une ouverture sur la logique exclusive de la décision publique ?**

Le mode opératoire de la relecture n'est pas le même avant et après l'atelier national de validation. Dans le premier cas, ce sont des versions provisoires du projet de document de politique forestière qui font l'objet de revues techniques. Les amendements apportés ne sont pas intégrés systématiquement dans la version amendée ; ils sont soumis à l'examen de l'ETMA sous la forme d'avis techniques. Il apparaît ainsi que la logique qui sous-tend le comité de pilotage ne renvoie pas à une manœuvre favorisant un retour à la logique exclusive de prise de décision publique. Le comité de pilotage, en dépit de son caractère unilatéral, s'est positionné dans le dispositif comme un organe chargé de veiller à la qualité technique et à la faisabilité des options retenues par l'ETMA, dont il se présente comme complémentaire ; son travail est justifié par le souci de combler un maillon non prévu dans la planification du processus, à savoir la revue technique des différentes versions de l'énoncé de politique forestière par un groupe d'experts nationaux.

Dans le second cas, la relecture porte sur un document déjà validé pendant l'atelier national et donne lieu à une version quasi finale qui n'est ni restituée à l'ETMA ni soumise à une nouvelle validation. Elle se situe au-delà du processus inclusif de formulation de la politique forestière qui, en principe, s'achève avec l'atelier national de validation. Le processus tel que mis en oeuvre change donc de celui planifié ; une phase exclusive s'est ajoutée à la phase inclusive sans pour autant remettre en cause, ni la pertinence technique du travail fait initialement, ni la légitimité institutionnelle de l'ETMA. Cette trajectoire, de par son caractère à la fois inclusif et exclusif, est spécifique des pratiques placées sous le signe de l'entre-deux, une grille de lecture assez familière dans la littérature sur le foncier en Afrique subsaharienne (Le Roy *et al.* 1996, Le Roy 2004). La formulation de la politique forestière est entre la logique inclusive et la logique exclusive, tout comme les pratiques foncières sont entre tradition et modernité, entre loi et coutume, entre propriété et usufruit, etc. L'entre-deux correspond à l'espace entre deux catégories opposées, l'inclusif et l'exclusif dans le

cas qui nous concerne. Il désigne à la fois une articulation, un transit, un point de passage, mais aussi une séparation, une discontinuité, une interposition, une différence. Il est donc à la fois ce qui relie et ce qui sépare, une liaison et une rupture (Berthet, 2005). Dans cette optique, l'entre-deux est caractérisé par le va-et-vient entre la logique inclusive et la logique exclusive ; l'une alimentant l'autre et vice-versa, toutes les deux s'enrichissant mutuellement en vue de construire ensemble la politique forestière. Ce processus a donc la particularité de se positionner dans l'entre-deux. Il est caractérisé par l'absence d'emprunt fidèle à l'un ou à l'autre et par un balancement entre l'inclusif et l'exclusif qui le rend hybride. Ce cas de figure remet ainsi en cause la logique dualiste qui conçoit les approches inclusives et exclusives en termes d'oppositions, une logique inspirée d'un mode de pensée binaire.

## 9.5 Conclusion

La formulation de la politique forestière au Congo s'est faite en deux phases. La première est inclusive, comme cela a été affiché dans la planification du processus. La seconde phase est exclusive ; elle a été déclenchée par les différentes formes de relecture des versions initialement élaborées de manière participative. Le processus de formulation de la politique forestière se situe ainsi dans l'entre-deux ; il oscille entre la logique inclusive et la logique exclusive. Au lieu d'opposer les deux logiques, le processus se nourrit au contraire aussi bien de l'une que de l'autre. Cette expérience montre que l'administration forestière peut à la fois s'ouvrir à l'approche multi-acteur et multisectorielle et continuer de travailler de manière sectorielle. C'est peut-être la voie appropriée aujourd'hui pour promouvoir l'approche inclusive dans des pays où la décision publique reste dans les prérogatives strictement réservées aux départements ministériels. Au lieu de garder le balancier d'un côté, l'inclusif comme l'enseignent les références internationales, ou de le renvoyer de l'autre côté, l'exclusif qui véhicule une connotation négative, il peut paraître réaliste dans le contexte actuel de laisser le balancier faire ses va-et-vient entre les deux bords.

Il apparaît ainsi que le modèle mixte, qui a été appliqué dans la formulation de la politique forestière à Madagascar, au Rwanda, en Gambie (Buttoud et Samyn, 1999) et recommandé pour améliorer le volet social de l'aménagement forestier dans le bassin du Congo (Nguingui, 2004 ; Nguingui et Pierre, 2006), semble bien indiqué pour familiariser progressivement les pays, comme le Congo, à l'approche inclusive. On note cependant que, contrairement à la « mixité de fait » observée dans l'expérience congolaise, le modèle mixte construit l'inclusion sur un modèle théorique des rôles respectifs de l'autorité publique et des autres acteurs, et il est conduit de façon transparente sans changer la règle du jeu en cours de partie.

## Bibliographie

- Bahuchet S. 1985 Les pygmées Aka et la forêt centrafricaine. SELAF, Paris.
- Berthet D. 2005 L'ouverture. L'entre-deux et le mouvement. In Belrose M., Bertin-Elisabeth, Menécé-Caster. 2005 *Penser l'entre-deux. Entre hispanité et américanité*. Actes du colloque international tenu à l'Université des Antilles et la Guyane. Éditions Le Manuscrit, Paris.

- Boukoulou H. 2014 *La formulation de la politique forestière nationale à travers une équipe de travail multi-acteurs*. Rapport sur le processus. Rapport de Consultation. TCP/PRC/3402. FAO, Brazzaville.
- Buttoud G. et Samyn J.M. 1999 *Politique et planification forestières*. Intercooperation. Berne.
- FAO 2010 *Élaborer une politique forestière efficace*. Guide. Étude FAO Forêts n° 161. FAO, Rome.
- FAO 2012 *Projet d'appui à la formulation de la politique forestière nationale*. TCP/PRC/3402. Document de projet. FAO.
- Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. 1996 *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Karthala, Paris.
- Le Roy E. 2004 *Les Africains et l'Institution de la Justice*. Entre mimétismes et métissages. Coll. États de droit. Dalloz, Paris.
- Nguingiri J.C. 2004 Le moment est venu d'entreprendre de sérieuses négociations sur les plans d'aménagement en Afrique centrale. *Actualités des Forêts Tropicales* (Bull. de l'OIBT)12(21,20).
- Nguingiri J.C. et Pierre J.M. 2006 La durabilité sociale de la gestion des concessions forestières dans le bassin du Congo. In Nasi, R., Nguingiri, J. C., et Ezzine de Blas D. (éds). *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale. La quête de la durabilité*. L'Harmattan, Paris.



# 10

## **La réforme de la loi forestière camerounaise** **Un processus de concertation en forme de double spirale**

Bakker Nongni<sup>1</sup> et Guillaume Lescuyer<sup>2</sup>

### **Résumé**

Si, depuis une vingtaine d'années, la participation est devenue une exigence pour réformer les politiques ou les lois forestières, en pratique, les autorités publiques peinent souvent à appliquer ce processus jusqu'au bout. On s'appuie ici sur la théorie de la double spirale pour montrer comment, après une phase de concertation et de participation des parties prenantes extérieures (2008-2011), le processus de révision de la loi forestière au Cameroun a été repris en main à partir de 2012 par le ministère des Forêts (MINFOF) afin de produire un avant-projet de texte portant principalement les orientations de ce ministère. Le basculement d'un modèle de décision inclusif à exclusif n'a pas résulté d'une modification majeure des alliances entre les acteurs impliqués, mais s'explique principalement par le repositionnement du MINFOF vis-à-vis du gouvernement central. Cette modification unilatérale des règles du jeu participatif a finalement peu amélioré l'efficacité du processus de révision de la loi forestière et a placé le MINFOF en situation délicate vis-à-vis d'autres ministères potentiellement concurrents dans la valorisation des espaces forestiers.

Mots-clés : *participation, politique forestière, modèle mixte.*

---

1 GIZ

2 CIFOR et CIRAD

## 10.1 Introduction

Le principe de la participation des acteurs à la prise de décision environnementale est consacré par le droit camerounais, que ce soit dans la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ou par la signature de plusieurs traités internationaux comme la Convention sur la diversité biologique. Le Cameroun entend ainsi reconnaître l'importance des forêts pour tous les acteurs concernés par la gestion forestière, et particulièrement pour les populations locales qui, bien que dépendant des ressources forestières pour se nourrir, se soigner et exercer les rites culturels (Rametsteiner et Whiteman 2014), avaient été marginalisées lors de l'adoption de la loi forestière du 20 janvier 1994 (Ekoko 2000). Cette faible implication des acteurs non étatiques dans les discussions préalables à l'élaboration de la loi forestière de 1994 a été une source indirecte de conflits sur l'usage des ressources forestières (Lescuyer 2007, Samndong et Vatn 2012, Veuthey et Gerber 2010) et d'incompréhension quant au régime de tenure foncière et forestière (Egbe 2000). C'est dans ce contexte que le ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) s'est engagé formellement en 2008 à conduire un processus participatif et inclusif pour la réforme de la prochaine loi forestière<sup>3</sup>.

L'objectif de cet article est de proposer une analyse rétrospective de ce processus participatif pour examiner dans quelle mesure les résultats atteints en 2014 sont en lien avec les objectifs initialement proclamés. Toutefois, il ne s'agit pas simplement de comparer l'état actuel du processus à sa vocation première telle qu'énoncée par le MINFOF dès 2008, mais de retracer l'évolution de ce processus entre 2008 et 2014 et en comprendre les dynamiques inhérentes. Pour ce faire, notre analyse s'interroge sur la pertinence d'utiliser la théorie de la « double spirale » développée par Kouplevatskaya et Buttoud (2006) pour décrire des mécanismes de concertation en lien avec la conception et l'application des politiques publiques.

Du point de vue méthodologique, la réalisation de cette étude s'appuie sur la participation des auteurs tout au long de ce processus participatif, à la fois de manière externe en tant que facilitateur ou membre de plusieurs groupes thématiques mis en place par le ministère sur la gouvernance forestière (Nongni, alors employé de la *Stichting Nederlandse Vrijwilligers* (SNV), la gestion communautaire (Nongni) et l'exploitation artisanale du bois (Lescuyer)), mais aussi de manière interne en tant que conseiller du MINFOF dans le processus de réforme de la loi forestière (Nongni, alors employé de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* ou GIZ). Ces connaissances directes du processus de concertation de la réforme de la loi forestière ont été complétées par une recherche documentaire, notamment en consultant les rapports techniques et officiels produits pour appuyer ou évaluer le processus, ainsi que par plusieurs entretiens semi-ouverts réalisés de juin à juillet 2014 auprès de trois types d'acteurs :

- Les représentants de l'administration forestière ayant piloté le processus (trois entretiens) ;
- Les représentants désignés des parties prenantes au processus (deux entretiens avec le secteur privé, deux entretiens avec la société civile, trois entretiens avec des organisations internationales) ;
- Les personnes ressources ou experts, ayant une bonne connaissance du processus (deux entretiens).

---

3 Décision n° 0941/D/MINFOF/SG/DF/SDAFF du 02/09/2008 portant création d'un groupe de travail chargé du suivi des travaux de révision des textes de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994, qui fut ensuite modifiée par la Décision n° 0557/D/MINFOF/SG/DF/SDAFF du 05/05/2009 portant création d'un groupe de travail du suivi des travaux de relecture de la politique forestière et des textes de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant modification de la Décision n° 0941 du 02/09/2008.

L'ensemble de ces informations permet d'élaborer une chronologie des différentes phases du processus de concertation. Enfin, la dernière partie discute des causes et des conséquences du type de concertation mis en œuvre par le MINFOF pour réformer la loi forestière camerounaise.

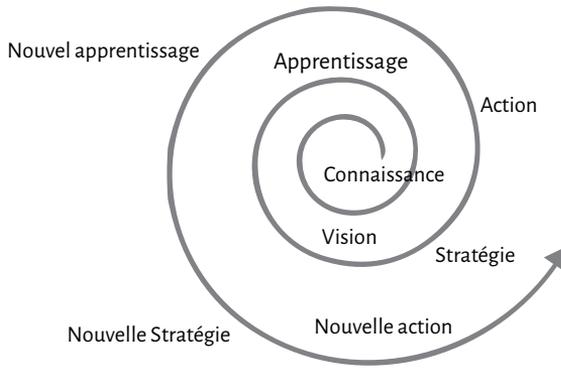
## 10.2 Cadrage théorique : genèse et contenu de la théorie de la « double spirale »

La théorie de la « double spirale » explique le passage d'un processus de concertation de type inclusif à un processus de type exclusif. Cette approche combine des éléments tirés d'une conception rationaliste de l'élaboration des politiques publiques et d'une conception dite incrémentale.

L'approche rationaliste consiste pour le décideur public à identifier seul les problèmes, fixer les objectifs, examiner en détail et de manière exhaustive toutes les options de solutions et choisir la solution supposée être la plus efficace. La politique publique s'élabore ici sans un véritable débat sociétal, mais suit plutôt une démarche linéaire et déductive (Wodschow et Nathan 2012). La participation ne fait pas pleinement partie de cette démarche, même si elle peut être entreprise en cours de route. Elle prend alors la forme d'une consultation des autres acteurs, sans obligation pour les pouvoirs publics de prendre en compte leurs propositions.

Le modèle incrémental (ou communicatif) a été élaboré par Lindblom (1959). Il présume que la politique publique est progressivement construite, couche après couche, au fur et à mesure que des amendements sont proposés et validés. C'est la technique du « *muddling through* » ou du tâtonnement. Cette démarche s'appuie sur une compréhension des stratégies des acteurs, et se traduit *in fine* par un jeu de négociations où la décision de politique publique est le produit de compromis satisfaisants (Bérard 2011). Pour Lindblom, le principal intérêt du débat sociétal n'est pas de questionner fondamentalement les décisions de politique publique, mais de les appliquer de manière progressive et adaptative comme résultant d'une série de choix consensuels.

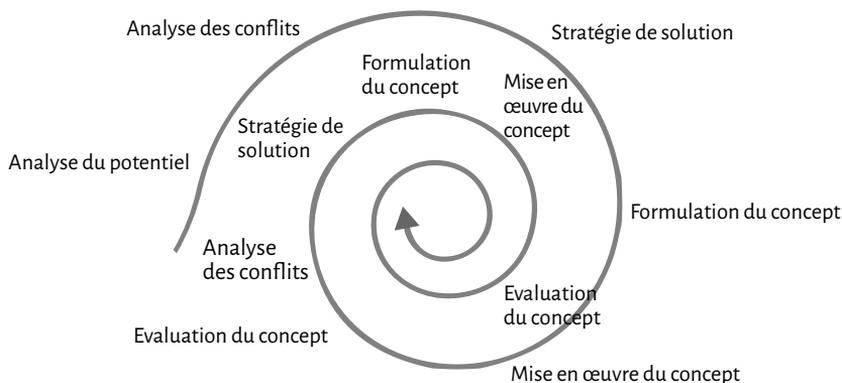
Le modèle mixte (Buttoud et Samyn 1998, Buttoud et Yunusova 2002), qui combine les deux approches précitées, suppose que les acteurs sont consultés à chaque étape du processus de prise de décision, mais que la décision finale relève de l'autorité de la seule administration, qui est chargée ultérieurement de faire appliquer les mesures prises. La concertation se fait en trois étapes : diagnostic concerté, structuration des objectifs à atteindre, élaboration de la stratégie à mettre en œuvre et des priorités correspondantes. À chaque étape du processus, chaque représentant d'un groupe d'intérêt organise des concertations dans son groupe d'appartenance pour exprimer au sein de la plateforme de concertation le point de vue de celui-ci. L'autorité publique intervient alors comme médiateur pour rechercher un compromis acceptable dans la définition des objectifs et des mesures à arrêter, mais reste seule impliquée dans la décision finale et son application. Le modèle mixte est particulièrement adapté aux pays où, comme dans les anciennes colonies françaises, l'administration d'État joue un rôle primordial dans la formulation et l'application des politiques publiques.



**Figure 10.1 Spirale vers l'extérieur (d'après Kouplevatskaya et Buttoud 2006)**

La théorie de la « double spirale » appliquée aux politiques publiques forestières est une résultante du modèle mixte, dont l'application au secteur forestier fut initiée par Buttoud et Samyn (1999) dans le cadre de la formulation de la politique forestière de Madagascar. Elle fut ensuite théorisée et systématisée par Kouplevatskaya et Buttoud (2006) à l'occasion de l'élaboration de la politique forestière du Kirghizistan. Ce modèle mixte comportant des phases empruntées aux modèles rationaliste et incrémental, détermine un ensemble de comportements de *muddling-through* qui peut être figuré par la succession d'une spirale d'ouverture, puis d'une spirale de fermeture du processus de concertation. La spirale ouverte vers l'extérieur correspond à la situation d'un processus inclusif d'apprentissage mutuel comprenant plusieurs étapes : motivation et formation des leaders, introduction de nouvelles méthodes, de nouveaux concepts, de nouvelles idées, puis expérimentation de ces nouvelles idées (Figure 10.1). Cette première étape enthousiaste de la concertation correspond à l'aspect incrémental du modèle mixte, à la phase où les participants n'ont d'autre objectif prédéterminé que d'apprendre des autres.

À l'inverse, la spirale refermée vers l'intérieur traduit une logique rationaliste de la prise de décision, où un objectif précis est prédéterminé, et où l'efficacité de l'action et l'intérêt d'un acteur dominant prévalent (Figure 10.2). C'est par exemple le moment d'une reprise en main du processus de formulation de la politique par l'administration, qui se caractérise par une volonté d'accélérer et d'achever le processus en écartant certaines parties prenantes.



**Figure 10.2 Spirale vers l'intérieur (d'après Kouplevatskaya et Buttoud 2006)**

Cette théorie de la prise de décision publique sous la forme d'une double spirale s'applique remarquablement au processus de révision de la loi forestière engagée par le MINFOF en 2008 et encore inaboutie aujourd'hui.

### **10.3 La réforme de la loi forestière camerounaise : une illustration de la théorie de la double spirale**

Un récit chronologique des étapes clés du processus de révision de la loi forestière de 1994 au Cameroun permet de constater un basculement du modèle mixte vers un modèle exclusivement rationaliste.

Le processus de révision de la loi forestière est officiellement lancé par la décision du 2 septembre 2008 qui crée le groupe de travail multiacteurs chargé du suivi des travaux de révision des textes de la loi forestière du 20 janvier 1994 et de ses décrets d'application. De 2008 à septembre 2012, c'est le temps du processus inclusif. Les parties prenantes réunies au sein du groupe de travail élaborent la feuille de route du processus et contribuent à rédiger les termes de référence du consultant qui devra conduire le processus de révision de la loi forestière. Au-delà de l'encadrement du travail du consultant, les parties prenantes interviennent également dans l'identification des problèmes et des solutions par des contributions thématiques détaillées. De 2010 à 2012, dix-sept contributions sur des thèmes aussi divers que la gouvernance forestière, les droits des communautés locales et autochtones, les produits forestiers non ligneux, l'aménagement forestier, le bois-énergie, les forêts communales, le sciage artisanal ou les changements climatiques, sont envoyées par les partenaires au MINFOF. Ces contributions prennent la forme d'amendements précis et justifiés aux articles de la loi forestière de 1994. La technicité et la qualité de ces propositions ne sont pas remises en cause par le MINFOF, qui réceptionne les contributions des parties prenantes de 2010 à 2012. Pourtant, en septembre 2012, cette démarche inclusive prend fin à l'instigation du MINFOF qui organise son premier atelier interne visant à l'élaboration de la mouture de l'avant-projet de loi. L'élaboration de ce texte devient le fruit de l'expertise exclusive du personnel de l'administration forestière, estimant qu'il revient à lui seul de valider ou pas les contributions reçues.

Cet atelier interne ne vise pas à assurer la cohérence juridique des propositions faites par les acteurs extérieurs, mais bien à sélectionner, modifier ou écarter certaines de ces contributions afin de conforter les orientations voulues par le MINFOF pour la nouvelle loi forestière. En réalité, comme l'illustrent les quatre exemples suivants, très peu de propositions sont reprises en tant que telles par le MINFOF.

Plusieurs propositions sont simplement écartées, comme celle de reconnaître la propriété traditionnelle sur les arbres localisés dans le domaine forestier non permanent afin de favoriser leur gestion durable par les propriétaires coutumiers.

De nombreuses propositions sont reprises mais largement modifiées – voire dénaturées – par le MINFOF. C'est par exemple le cas de la possibilité pour les communautés de commercialiser les produits forestiers non ligneux dans le cadre des droits d'usage, proposée par la SNV et la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).

Cette option est retenue par le MINFOF, mais en imposant une autorisation préalable délivrée par l'administration locale. Or, une telle mesure entraînerait une nouvelle contrainte administrative pour les populations forestières.

De même, le MINFOF reprend l'idée de la GIZ d'accélérer la procédure de signature des conventions définitives d'exploitation des concessions forestières, mais en proposant une solution différente à celle de la GIZ : plutôt que de renouveler les conventions provisoires en attendant la signature des conventions définitives par le Premier Ministre, le MINFOF décide plutôt de faire signer les conventions définitives par le ministre des Forêts.

Enfin, le MINFOF propose des amendements qui ne sont formulés par aucune partie prenante, comme l'interdiction totale des exportations de bois sous forme de grume. Toutefois, au sortir de cet atelier, les syndicats du secteur privé expriment leur opposition à cette mesure au travers des mémorandums adressés au ministre des Forêts et au Premier Ministre. Devant l'ampleur de la protestation, l'administration des forêts fait alors marche arrière pour revenir au *statu quo*, à savoir la possibilité d'exporter les essences de promotion sous forme de grume.

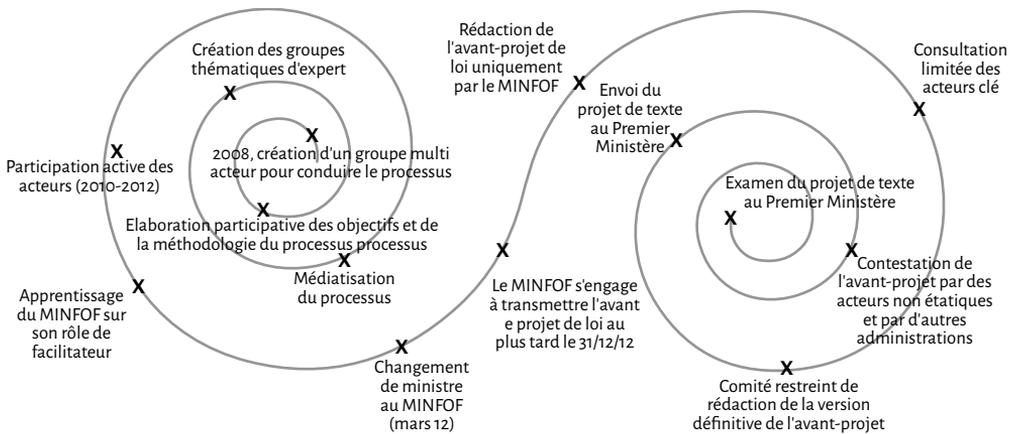
Cette démarche traduit une vision d'un processus d'élaboration des textes juridiques, dans laquelle l'administration est le pilote du processus, comme convenu lors de l'élaboration du Groupe de Travail en 2008, mais où elle devient aussi le censeur de ce qui convient d'être retenu ou pas. Cet avant-projet de texte est présenté aux acteurs extérieurs lors d'un atelier de validation en octobre 2012, leur laissant peu de temps pour élaborer et soutenir de nouveaux amendements, avant l'arbitrage final du ministère des Forêts et la transmission des textes à la Primature fin 2012.

Le caractère exclusif du processus à cette période s'observe aussi par la décision unilatérale du MINFOF d'annuler les concertations régionales en vue de la consultation des acteurs locaux, estimant que cela n'est plus d'actualité puisque le projet de loi est déjà élaboré. Le changement unilatéral des règles du jeu de la concertation crée auprès des partenaires du MINFOF un sentiment d'être exclus du processus, comme le témoignent certains courriers d'organisations internationales<sup>4</sup>. Le pic de la contestation est la plainte déposée par un groupe d'organisations internationales et nationales au Comité des Nations Unies de lutte contre la discrimination raciale, pour non-implication des populations autochtones Baka dans le processus de révision de la loi forestière (Djeukam 2013).

La figure 10.3 récapitule le basculement de la séquence ouverte à la séquence fermée du processus de concertation.

Le basculement d'un modèle inclusif vers un modèle exclusif ne résulte donc nullement d'un repositionnement majeur de la plupart des acteurs impliqués dans la démarche (Kouplevatskaya et Buttoud 2006). De 2008 à 2014, les parties prenantes extérieures – composées principalement des partenaires techniques, de la société civile et des organisations internationales – ont maintenu un front commun face au MINFOF. Le changement de démarche semble provenir davantage d'un repositionnement du MINFOF notamment vis-à-vis du gouvernement central. Lors de la phase inclusive (2008-2011),

<sup>4</sup> Le Cercle de Concertation des Partenaires du ministère des Forêts et de l'Environnement (CCPM), qui regroupe des organisations internationales non gouvernementales et intergouvernementales opérant dans le secteur forêt-environnement, a envoyé un courrier dans ce sens le 19 avril 2013.



**Figure 10.3 Double spirale appliquée au processus de révision de la loi forestière camerounaise (adaptée de Koupelevatskaya et Buttoud, 2006)**

la révision de la loi semble consolidée par l'implication majeure des acteurs extérieurs. À partir de 2012, c'est davantage un agenda politique interne qui va guider le processus, comme l'indiquent deux événements. Premièrement, début 2012, le MINFOF s'engage dans sa feuille de route annuelle – validée par le Président de la République – à transmettre la mouture de la loi révisée au Premier Ministre. En septembre 2012, face aux difficultés liées au recrutement d'un consultant pour finaliser les avant-projets de texte, et contraint de soumettre ces textes à la Primature avant la fin de l'année, le MINFOF clôt le processus participatif en organisant un atelier interne pour être en mesure de proposer des textes cohérents, en s'inspirant peu ou prou des contributions reçues à cette date. Deuxièmement, le changement de ministre à la tête du MINFOF en mars 2012 a manifestement modifié la philosophie suivie jusqu'alors pour réformer la loi forestière.

## 10.4 Analyse des causes et conséquences du basculement du processus inclusif vers un schéma exclusif

Ce basculement du processus inclusif vers un schéma exclusif a eu des répercussions plus négatives que positives, tant pour le secteur forestier dans son ensemble que pour l'administration forestière. Au-delà des causes apparentes, deux raisons profondes peuvent être avancées pour expliquer le changement d'approche.

Selon une première interprétation, ce changement de gouvernance dans le processus de réforme de la loi pourrait s'expliquer par une absence de volonté politique réelle de promouvoir un processus inclusif. N'étant pas en mesure d'exprimer formellement le rejet d'un processus participatif de révision de la loi, dans un contexte de négociation de l'accord de partenariat volontaire FLEGT (*Forest law enforcement, governance and trade*) avec l'Union européenne, l'administration forestière aurait simulé une volonté réelle d'engager un processus participatif. C'est ce qu'Ongolo (2015) désigne sous le terme de « politique du gecko », pour exprimer l'usage par certaines bureaucraties de la ruse pour contourner l'influence des pressions des acteurs internationaux ou transnationaux.

Face à la montée en puissance de nombreux acteurs voulant contribuer à améliorer la gouvernance forestière, le MINFOF aurait alors fragilisé le processus de concertation inclusive en multipliant les atermoiements, en prétextant les difficultés à recruter le consultant ou en s'engageant à remettre les avant-projets de texte à une échéance impossible à tenir si les partenaires devaient être consultés. Par exemple, plusieurs personnes interrogées affirment que rien n'empêchait l'administration forestière d'inviter les parties prenantes à procéder ensemble début 2012 à un réajustement de la feuille de route afin de produire le texte dans les délais impartis. Dans cette perspective du « gecko », les contraintes externes au processus de concertation auraient été instrumentalisées pour ne plus avoir d'autre choix final qu'un modèle de prise de décision exclusive, permettant à l'administration forestière de se réapproprié un processus dont elle ne voulait pas, depuis le départ, perdre le contrôle. Plus largement, le processus de concertation s'apparenterait alors à une simulation de démocratie, révélant « *des régimes à l'enveloppe démocratique et au contenu autoritaire* » (Sindjoun 2001).

Une seconde interprétation présume de la volonté de l'administration forestière de conduire un processus inclusif et attribue le changement de cap à des facteurs externes. Selon cette interprétation, l'adoption du modèle de décision exclusif n'était pas programmée au lancement du processus en 2008 ; il aurait résulté d'une conjoncture particulière, où le nouveau ministre des forêts tenait à respecter les engagements pris par son ministère et à délivrer les textes attendus au Premier Ministre dans le délai imparti. Une telle « reprise en main » du processus par le ministre correspond d'ailleurs au style de leadership promu par la hiérarchie de l'administration forestière. Comme l'indiquaient Kouplevatskaya-Yunusova et Buttoud (2006), les valeurs culturelles des autorités publiques responsables du processus d'élaboration des lois, et plus précisément leur compréhension du mode de prise de décision, peuvent favoriser le basculement d'un processus inclusif vers un processus exclusif.

Le basculement d'un modèle inclusif de décision publique à un schéma exclusif est généralement justifié par la recherche d'une amélioration de l'efficacité de la prise de décision et la valorisation accrue de l'intérêt de l'État. Ces deux objectifs ont-ils été atteints dans la démarche de révision de la loi forestière camerounaise engagée en 2008 ?

Un premier constat s'impose : trois ans après que le MINFOF a repris la main sur l'élaboration des avant-projets de texte, la proposition de loi n'a toujours pas été soumise à l'Assemblée Nationale et personne ne sait quand elle le sera. L'absence de concertation lors des négociations finales sur ces textes pose aujourd'hui deux problèmes significatifs pour finaliser cette réforme. D'une part, elle a fait perdre au MINFOF plusieurs de ses soutiens importants, comme certaines chancelleries ou bailleurs internationaux, qui avaient contribué à faire voter la loi forestière en 1994 (Ekoko 2000). D'autre part, le MINFOF s'est vu reprocher son manque de concertation avec les autres administrations nationales lors de la révision de la loi forestière. Cette critique a été reprise par la Primature pour retarder l'examen du projet de loi et pour créer deux nouveaux groupes de travail pour analyser respectivement les préoccupations des chefs traditionnels et des opérateurs du secteur privé. De plus, certains ministères ont procédé de leur côté à leur lecture critique des avant-projets de texte pour remettre en cause de manière unilatérale plusieurs propositions novatrices pour la gestion durable des forêts et la protection des minorités<sup>5</sup>.

5 Le ministère des Relations extérieures, suite à la plainte déposée par les organisations de la société civile auprès du comité de lutte contre la discrimination raciale, demandera, lors des concertations au Premier Ministre que le terme « population autochtone » soit retiré de l'avant-projet de loi forestière pour tenir compte du fait que la définition du terme est encore en cours au Cameroun.

La défiance actuelle des acteurs extérieurs vis-à-vis de ce processus de réforme ne tient pas tant au choix d'un modèle rationnel de prise de décision par le MINFOF que du changement unilatéral de modèle de décision en cours de concertation. Il est intéressant de comparer ce processus de concertation aux discussions qui ont eu lieu à la même période au Cameroun pour l'élaboration du contenu de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) du plan d'action FLEGT. Si la négociation autour de l'APV a bien associé la société civile et les opérateurs privés, cette démarche de concertation relève surtout du modèle rationnel de prise de décision (Wodschow et Nathan 2012). Elle fait néanmoins l'objet d'une appréciation positive par les différents acteurs engagés (Cameroun et Union européenne 2011, 2013, Wodschow et Nathan 2012) et a permis la signature et la ratification de l'APV par le Cameroun en 2011. Les réticences des acteurs extérieurs lors du processus consultatif de réforme de la loi forestière ne sont donc pas associées au choix du modèle rationnel de décision, mais plutôt au changement des règles de jeu en cours de route et sans consultation préalable. Le changement décidé de manière unilatérale du modèle de concertation a créé un sentiment de méfiance qui fragilise la légitimité même du processus. Toutefois, selon les personnes interrogées, cette perte de crédibilité du MINFOF aux yeux des partenaires extérieurs pourrait constituer pour l'administration forestière un risque mineur et une perte négligeable à moyen terme.

Par contre, la fragilisation même temporaire et l'isolement de l'administration forestière face aux autres administrations placent le MINFOF dans une posture délicate dans le processus plus global d'aménagement du territoire, où de nombreuses forêts permanentes sont menacées par l'extension des activités minières et agricoles (Lescuyer *et al.* 2014).

Le basculement d'un modèle de décision inclusif à exclusif semble avoir donc peu amélioré l'efficacité du processus de révision de la loi forestière, tout en minant l'influence du MINFOF vis-à-vis d'autres ministères potentiellement concurrents dans la valorisation des espaces forestiers.

## 10.5 Conclusion

La présente réflexion se donnait un double objectif : s'interroger sur la pertinence de l'application de la théorie de la double spirale au processus de réforme de la loi forestière camerounaise d'une part, et analyser les causes et conséquences du passage de la séquence ouverte à la séquence fermée d'autre part.

S'agissant du premier objectif, d'un point de vue méthodologique, le recours à la théorie de la double spirale s'avère pertinent pour décrypter le processus de concertation à l'œuvre dans la réforme en cours de la loi forestière camerounaise. Toutefois, si cette approche analytique est judicieuse pour décrire ce qui se passe, elle ne suffit pas pour comprendre comment cela va se passer, puisque les facteurs déclencheurs de changement sont fortement dépendants du contexte de gouvernance. Elle doit nécessairement être complétée par une étude de l'économie politique du processus, incluant si possible une étude des coûts et bénéfices liés au renversement de la spirale de décision.

Relativement à l'analyse des causes et des conséquences du passage de la séquence ouverte à la séquence fermée, l'étude montre que le basculement inattendu d'un modèle de décision inclusif à exclusif a peu amélioré l'efficacité du processus de révision de la loi forestière, en plaçant le MINFOF dans une position délicate vis-à-vis d'autres ministères potentiellement concurrents dans la valorisation des espaces forestiers.

## Bibliographie

- ANAFOR 2012 *Propositions de l'ANAFOR à la révision de la politique et de la loi forestières du Cameroun*. ANAFOR, Yaoundé.
- Arnstein S.R. 1969 A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35:216-224.
- Cameroun, Union européenne, 2011, 2013 *Rapport annuel conjoint 2012 sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT au Cameroun*. Union européenne, Bruxelles.
- Bérard C. 2011 *La démarche décisionnelle dans les systèmes complexes : incrémentalisme et rationalités*. AIMS, Nantes. <halshs-00658078> :1-24
- Buttoud G. et Kouplevatskaya-Yunusova I. 2002 A 'mixed model' for the formulation of a multipurpose mountain forest policy: theory vs. practice on the example of Kyrgyzstan. *Forest Policy and Economics* 4(2):149-160.
- CIFOR et ASB 2012 *Contribution du CIFOR et d'ASB à la relecture de la loi forestière camerounaise et des décrets subséquents en matière de production et de l'exploitation artisanale du bois d'œuvre*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Coalition RRI-Cameroun 2011 *Synthèse des contributions sur la thématique « Droits, Tenure, et Entreprises Forestières Communautaires »*. RRI, Yaoundé.
- Djeukam R. et Chacgom A. 2013 *Étude évaluative des contributions à la réforme forestière liées aux droits communautaires et de leur prise en compte dans l'avant-projet de loi forestière*. RRI, Yaoundé.
- ECFP et CED 2012 *Quelle loi pour la forêt ? Propositions de la société civile pour la réforme de la loi forestière au Cameroun*. Centre pour l'Environnement et le Développement, Yaoundé.
- Egbe S. 2000 Des dispositifs coloniaux à la loi de 1994 : Évolution des législations forestières au Cameroun. In Lavigne-Delville P., Toulmin C. et Traoré S. (sous la dir.) *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : Dynamiques foncières et interventions publiques*. Karthala-URED, Paris. 125-140.
- Ekoko F. 2000 Balancing Politics, Economics and Conservation: The Case of the Cameroon Forestry Law Reform. *Development and Change* 31(1):131-54.
- Etzioni A. 1967 Mixed scanning: A "third" approach to decision making. *Public Administration Review* 2:385-392.
- FAO 2010 *Écueils et propositions d'amélioration du cadre juridique de la gestion des PFNL au Cameroun*. FAO, Rome.
- GIZ 2011 *Propositions d'amendements législatifs et réglementaires en matière d'aménagement forestier au Cameroun*. GIZ, Yaoundé.
- GIZ 2013 *Propositions d'amendements législatifs et réglementaires en matière de bois-énergie au Cameroun*. GIZ, Yaoundé.
- ICRAF et ASB 1994 *Internalisation de la problématique changement climatique dans la loi forestière*. ICRAF.
- Kouplevatskaya-Yunusova I. 2006 The involvement of stakeholders in a forest policy reform process: democracy promotion and power redistribution. *Journal Forestier Suisse* 157(10):483-490.

- Kouplevatskaya-Yunusova I. et Buttoud G. 2006 Assessment of an iterative process: The double spiral of re-designing participation. *Forest Policy & Economics* 8(5):529-541.
- Kouplevatskaya-Buttoud I. 2009 Adaptation to change and re-designing of governance systems: cases from small-scale rural forestry. *Small-scale Forestry* 8: 231-247.
- Lescuyer G. 2007 Livelihoods and the adaptive application of the law in the forests of Cameroon. In Tacconi L. (éd.). *Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*. Earthscan, Londres: 167-90.
- Lescuyer G., Ngouhouo Poufoun J., Collin A. et Yembe Yembe R.I. 2014 *Le REDD+ à la rescousse des concessions forestières ? Analyse financière des principaux modes de valorisation des terres dans le bassin du Congo*. Document de travail 160. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Lindblom C. 1959 The Science of « Muddling Through ». *Public Administration Review* 19(2):79-88.
- MINFOF 1994 *Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche*. Yaoundé.
- MINFOF 1995 *Décret n° 95-53-PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts*. Yaoundé.
- MINFOF 1995 *Décret n°95-466-PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune*. Yaoundé.
- MINFOF 2008 *Rapport de la 1<sup>re</sup> réunion du groupe de travail chargé du suivi des travaux de relecture de la politique et des textes de la loi forestière*. 24 février 2008. Yaoundé.
- MINFOF 2009 *Rapport de la 2<sup>e</sup> réunion du groupe de travail*. Yaoundé.
- MINFOF *Rapport de la 3<sup>e</sup> réunion du groupe de travail*. Yaoundé.
- MINFOF *Rapport de la 1<sup>re</sup> réunion du secrétariat technique*. Yaoundé.
- MINFOF *Rapport de la 2<sup>e</sup> réunion du secrétariat technique*. Yaoundé.
- MINFOF *Rapport de la 3<sup>e</sup> réunion du secrétariat technique*. Yaoundé.
- MINFOF *Rapport semestriel d'activités du groupe de travail en charge de la relecture de la politique et de la loi forestières (2008-2009)*. Yaoundé.
- MINFOF 2009 *Compte-rendu de la 1<sup>re</sup> réunion du secrétariat technique du groupe de travail chargé du suivi des travaux de relecture de la politique et des textes de la loi forestière, 14 juillet 2009*. Yaoundé.
- MINFOF 2009 *Compte-rendu de la 2<sup>e</sup> réunion du secrétariat technique du groupe de travail chargé du suivi des travaux de relecture de la politique et des textes de la loi forestière, 30 juillet 2009*. Yaoundé.
- MINFOF 2009 *Compte rendu de la 3<sup>e</sup> réunion du secrétariat technique du groupe de travail chargé du suivi des travaux de relecture de la politique et des textes de la loi forestière, 4 septembre 2009*. Yaoundé.
- MINFOF 2011 *Compte-rendu de la 4<sup>e</sup> réunion du secrétariat technique du groupe de travail chargé du suivi des travaux de relecture de la politique et des textes de la loi forestière, 11 mai 2011*. Yaoundé.
- MINFOF 2012 *Avant-projet de loi portant régime des forêts et de la faune*. Yaoundé.
- Ongolo S. 2015 On the banality of forest governance fragmentation: exploring “gecko politics” as a bureaucratic behaviour in limited statehood. *Forest Policy & Economics* 53:12-20

- Projet d'Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières 2012*  
Synthèse des propositions d'articles de la loi forestière et ses textes d'application pour la thématique « contrôle forestier ». <http://www.oicameroun.org>.
- RACOPY et UICN 2012 *Prendre en compte les droits des peuples autochtones dans le processus de relecture de la loi forestière au Cameroun*. UICN, Yaoundé.
- Rametsteiner E. et Whiteman A. 2014 *State of the world's forests; enhancing the socio-economic benefits from forests*. FAO, Rome.
- REFACOF 2012 *Contribution à la révision de la législation forestière du Cameroun sur la thématique « Droits, besoins et intérêts des femmes en rapport avec la gestion forestière »*.
- Samndong R.A. et Vatn A. 2012 Forest related conflicts in South-East Cameroon: causes and policy options. *International Forestry Review* 14(2):213-226.
- Sindjoun L. 2001 La loyauté démocratique dans les relations internationales : sociologie des normes de civilité internationale. *Études internationales* 32(1)31-50.
- SNV 2010 *Proposition d'amélioration du cadre politique et légal régissant la gestion des PFNL au Cameroun*.
- SNV 2011 *Processus, résultats obtenus et propositions d'amendements des dispositions relatives à la gestion communautaire des forêts et gouvernance forestière au Cameroun*.
- UICN et REFADD 2012 *Prendre en compte les droits, les préoccupations stratégiques et les besoins spécifiques des femmes dans le processus de relecture de la loi forestière du Cameroun*. Yaoundé.
- Veuthey S. et Gerber J.F. 2010 Logging conflicts in Southern Cameroon: a feminist ecological economics perspective. *Ecological Economics* 70:170-77.
- Wodschow A.M. et Nathan I. 2012 *Voluntary partnership agreement in the EU's Forest Law Enforcement Governance and Trade Action Plan: what characterizes a "good" participatory process? Lessons learnt from Cameroon*. Communication présentée au congrès « Illegal logging and new modes of governance ». Frederiksberg 6-7 décembre 2012.

Partie

# 6

## Faire de la plateforme multi-acteurs un mode de gouvernement

*La plupart des analystes s'accordent à penser qu'une bonne gouvernance des forêts passe par un nouveau système de prise de décision publique associant les acteurs en une plateforme organisant la concertation. C'est la raison pour laquelle les partenaires techniques et financiers s'attachent à promouvoir cette formule dans tous leurs programmes et projets. Sans l'énoncer clairement, l'accord de Paris sur le climat de décembre 2015 ouvre également cette possibilité, jusqu'ici pratiquement pas appliquée (Cleto Ndikumagenge et Imelda Ndiokubwayo). Aujourd'hui, le foisonnement même des groupes plus ou moins formels et spécialisés amène à proposer un regroupement et une appropriation nationale de ces plateformes multi-acteurs (Buttoud et Kapa Batunyi).*



# Des cadres de dialogue pour la reconnaissance des droits des communautés locales

## Une option pour le nouvel accord sur le climat ?

Cléto Ndikumagenge<sup>1</sup> et Imelda Ndhokubwayo<sup>2</sup>

### Résumé

Les pays du bassin du Congo se sont engagés à limiter la hausse de la température planétaire à 2 °C à travers l'élaboration de leurs « contributions prévues et déterminées au niveau national » (CPDN). Dans les CPDN, le rôle des forêts et des autres secteurs dans l'atténuation et l'adaptation aux effets des changements climatiques est crucial. Aussi, les autres domaines considérés par le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) que sont l'agriculture, l'énergie, les déchets et les procédés industriels pour réduire les émissions de gaz à effets de serre (GES), la vulnérabilité et augmenter la résilience, ont-ils des impacts directs sur les forêts. L'article présente la manière dont le processus a été conduit concrètement en RCA et en RDC en ce qui concerne l'inclusion des parties prenantes, en soulignant les points forts, les points faibles et les principales leçons apprises sur la représentativité, la prise en compte des questions foncières et la place centrale que devraient occuper les communautés autochtones et locales. Les auteurs proposent une approche pour mettre en place des dispositifs institutionnels et des cadres de dialogue devant refléter le caractère participatif et inclusif du processus dans la phase de mise en œuvre des CPDN dans l'esprit du nouvel accord.

Mots-clés : *Contributions prévues et déterminées au niveau national (CPDN), accord de Paris, adaptation, atténuation, gestion inclusive, cadres de dialogue, coalitions multiacteurs.*

---

1 Responsable du Centre international de formation et de recherche pour l'environnement et le développement durable (CIFREDD), Bujumbura, Burundi.

2 Cadre du CIFREDD, Bujumbura, Burundi.

## 11.1 Principes et étapes de l'élaboration de la CPDN : entre théorie et réalité nationale

### 11.1.1 Principes de la conduite des CPDN

La 13<sup>e</sup> Conférence des Parties de Varsovie de 2013 avait demandé aux pays participant à la CCNUCC de communiquer leurs contributions prévues et déterminées au niveau national (CPDN). La convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques avait donné des orientations pour bien conduire le processus de consultation des parties prenantes. Quatre axes devant être suivis à savoir : (i) identification des experts politiques et techniques, (ii) élaboration d'un plan de travail consensuel impliquant toutes les parties prenantes ; (iii) coordination des rôles et répartition des tâches et responsabilités avec les différents acteurs ; (iv) création des espaces institutionnels permettant la mise en œuvre de la CPDN.

Entre autres principes, le processus d'élaboration des CPDN devait garantir « la transparence et la participation active des différentes parties prenantes institutionnelles, des élus, du secteur privé, de la société civile et des communautés locales et autochtones ». Qu'en a-t-il été en réalité dans les deux pays d'Afrique centrale choisis ici comme exemples, la République Démocratique du Congo (RDC) et la République Centrafricaine (RCA) ?

### 11.1.2 Représentativité des acteurs : entre l'inclusif et l'exclusif

Pour les deux pays, trois ateliers de lancement, de concertation et de validation ont été organisés (entre avril et septembre 2015). Environ 100 personnes en RDC, et 50 personnes en RCA, ont participé à chaque atelier.

Ces ateliers ont réuni des personnes ressources de divers départements ministériels et entités susceptibles d'orienter et définir les options stratégiques sectorielles et territoriales en matière d'atténuation des émissions des gaz à effet de serre (GES) et/ou d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques. La cartographie des parties prenantes dans l'élaboration des CPDN indique une participation prédominante des acteurs étatiques : Présidence de la République, Primature, Ministères techniques sectoriels, Parlement (Sénat et Assemblée nationale), organismes paraétatiques et programmes spécifiques, Ministères provinciaux et autres entités décentralisées, universités et centres de recherche scientifique. La participation de quelques représentants de la société civile, du secteur privé ainsi que des partenaires techniques et financiers, s'est avérée moins importante.

#### Le cas de la RDC

En RDC, les objectifs à définir en termes de réduction des émissions en 2030 ont été déterminés par le Président de la République lui-même<sup>3</sup>. La RDC s'est engagée à réduire de 17 % ses émissions par rapport au scénario de référence. L'implication des représentants

3 L'équipe technique nationale appuyée par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement avait proposé la réduction des émissions de 30 % en 2030, mais le Président de la République s'est engagé à réduire les émissions entre 15 et 20 % d'ici 2030.

des provinces dans le processus d'élaboration des CPDN ne s'est pas faite par manque de temps, par insuffisance du budget, et aussi à cause de la grande taille du pays. La diversité des bailleurs de fonds et agences internationales d'appui est un atout considérable en RDC. En effet, la plupart des nombreux partenaires techniques et financiers (PTF) œuvrant dans les secteurs forêts et environnement ont participé aux différents ateliers organisés à Kinshasa (coopérations techniques française, britannique, allemande, japonaise ; Banque mondiale, Banque africaine de développement, Programme des Nations Unies pour le développement, etc.) et ont apporté des appuis financiers pour faciliter les concertations.

Cela dit, certains acteurs peuvent être considérés comme « sous-représentés » : les centres météorologiques, les représentants du secteur privé (exploitation et aménagement forestiers, agriculture, énergie, industries, mines, hydrocarbures), les collectivités locales décentralisées, les agriculteurs et les éleveurs, les communicateurs/médias et les organisations et initiatives régionales (CEEAC, COMIFAC). Les parlementaires souhaitent avoir plus de moyens pour jouer le rôle de trait d'union entre le gouvernement central et les populations, et recherchent leur implication dans les projets spécifiques ; ils demandent d'être informés à temps afin de pouvoir participer aux futures rencontres. Certains représentants de la société civile et du secteur privé proposent une plus grande représentation de la société civile à l'image du processus REDD+. La question du genre devrait être prise en compte dans le choix des participants. Le représentant de la Fédération industrielle du Bois (FIB) propose que les industriels soient mieux impliqués dans ces questions de lutte contre les changements climatiques réservées selon eux à un petit cercle de l'administration. Ainsi, les industriels et les artisans souhaitent que, pour les prochaines rencontres, la participation du secteur privé soit effective.

On note aussi la faible représentativité des collectivités décentralisées, malgré le rôle clé qu'elles jouent dans les programmes d'adaptation. Elles devraient être impliquées dans les concertations au niveau des provinces dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord. Les agriculteurs sont également des acteurs clés en matière d'adaptation et devraient être impliqués dans les concertations ultérieures. On devrait aussi inclure le renforcement des capacités des médias spécialisés dans les questions environnementales dans les priorités des programmes d'atténuation et d'adaptation.

### **Le cas de la RCA**

En RCA, le processus de concertation a été facilité par la Primature et animé par le coordonnateur national de REDD qui assurait également la coordination de l'élaboration de la CPDN. Un comité multiacteurs de coordination a été mis en place par le ministère en charge de l'environnement. L'implication des parlementaires n'a pas été possible, car ils étaient indisponibles au moment des consultations. L'Ambassade de France a pris le *leadership* au sein des PTF dans l'appui au processus. Les participants ont pu recevoir le soutien financier de la France pour les 3 ateliers, mais ils n'ont pas pu bénéficier de financements additionnels comme en RDC. Toutefois, le processus de concertation s'est clôturé avec la finalisation de la CPDN dans les délais impartis et sur un consensus de tous les acteurs.

Il existe sans doute des contraintes limitant le bon déroulement de la participation et susceptibles d'avoir des incidences ultérieures sur la mise en œuvre de la CPDN : - les crises politico-militaires, qui contribuent à la fragilisation des institutions, à l'instabilité politique,

à l'insécurité et finalement à l'extrême pauvreté ; - le manque de synergie entre les politiques sectorielles et les institutions, qui entraîne des conflits de compétence, la sous-performance et affecte ainsi l'efficacité de l'État ; - le fort taux d'analphabétisme, qui limite l'accès à l'information et aux opportunités, donc l'acquisition des compétences et, par voie de conséquence, le niveau de contribution des citoyens à la réalisation des politiques publiques ; - l'absence d'équité socio-économique interrégionale qui entretient la frustration et les tensions sociales ; - l'insuffisance des capacités d'investissement de l'État, qui ne lui permet pas de couvrir seul les charges inhérentes à la mise en œuvre de la CPDN ; - l'extrême pauvreté, conjuguée aux autres facteurs cités, qui fait le lit des violences depuis quelques décennies.

### **11.1.3 Une faible prise en compte du foncier**

L'articulation entre le droit foncier positif et les pratiques d'accès à la terre régies par le droit coutumier d'un côté, et les codes forestiers de l'autre, constitue un défi juridique et institutionnel que les pays de la région doivent affronter. Pourtant, même si le foncier est vu par la majorité des pays participants au processus REDD+ comme une question clé pour la mise en œuvre des mesures permettant de réduire la déforestation et la dégradation, cette question n'a pas été suffisamment prise en compte dans les CPDN.

En RDC, l'article 53 de la loi du 20 juillet 1973 sur le régime des biens appelée « loi foncière » indique que le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État. Par cette disposition, l'État a nationalisé le sol, mettant un terme au régime de la propriété foncière, de même qu'à la distinction entre terres domaniales et terres indigènes consacrée par la législation coloniale. Or, la reconnaissance des droits fonciers aux populations constitue un moyen de les protéger contre les spoliations des terres venant d'acteurs « extérieurs » soi-disant pour leur mise en valeur.

De même en RCA, les droits coutumiers sont considérés uniquement comme des droits d'occupation et d'utilisation des terres, de sorte que la communauté ne dispose d'aucun moyen légal de prétendre être propriétaire des forêts. La loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant code forestier prévoit bien le statut des forêts communautaires, mais ne donne aucun droit de propriété aux communautés. Les communautés sont restées des sortes de locataires, et ne sont donc ni consultées ni associées aux prises de décision, même si certaines initiatives en cours apparaissent susceptibles d'améliorer l'accès au foncier par les populations locales (APV/FLEGT, codes de l'environnement, code de la protection de la faune sauvage, projet de code agropastoral, protection des populations autochtones et locales, REDD+, mise en œuvre de la convention 169 de l'OIT).

## **11.2 La mise en place de cadres de dialogue et de cadres institutionnels impliquant les communautés locales**

### **11.2.1 Place de la participation et du dialogue dans l'accord de Paris**

Même si les communautés locales ne sont pas explicitement évoquées dans l'accord signé à Paris en décembre 2015, la participation, le dialogue, la coordination et le renforcement des synergies doivent normalement être pris en compte. Le point 20 du Projet de décision

### **Encadré 11.1 Nécessité de la prise en compte de la tenure forestière dans la mise en œuvre de l'accord de Paris**

Le concept REDD + a été le moteur principal favorisant un intérêt accru pour les forêts tropicales. Plusieurs études ont été faites pour (i) savoir si les communautés disposent d'un droit légal aux ressources forestières, (ii) approfondir la manière dont ces droits sont reconnus d'un point de vue légal et (iii) approfondir les types de droits sur les ressources (par exemple l'accès, l'extraction, la gestion, l'exclusion et l'aliénation) qui sont reconnus aux yeux de la loi.

Depuis 2000, force est de constater que les pays d'Afrique, y compris les pays d'Afrique centrale, ont établi des lois reconnaissant les droits des populations autochtones et des communautés locales sur les ressources forestières. Néanmoins, si on les compare à ceux des autres régions tropicales du monde (Asie, Amérique latine), les régimes africains reconnaissent moins les droits des communautés. De plus, un engagement politique ininterrompu est nécessaire pour permettre aux communautés d'exercer leurs droits dans la pratique. Dans plus d'un tiers des législations nationales, ces droits ne peuvent être exercés faute d'une réglementation complémentaire définissant clairement les droits reconnus et les procédures suivant lesquelles ces droits peuvent être appliqués.

En RDC et en RCA, les droits généraux d'accès et d'utilisation des ressources forestières stipulés dans le code forestier et la Constitution n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie. Ces droits sont applicables aux individus et non aux communautés ni aux peuples autochtones. Ce retard dans la reconnaissance des droits peut s'expliquer par le contexte de turbulences politiques et conflits que connaissent ces pays depuis 1990. Les questions de tenure foncière et forestière sont en effet à la base de conflits en RCA (notamment entre éleveurs peuls et agriculteurs). Bien analysées, ces questions permettraient de réduire les conflits et ramener le dialogue entre les différentes communautés.

Comme les CPDN n'ont ni intégré suffisamment la gouvernance territoriale et la gestion inclusive des ressources forestières, ni pris en compte le rôle que doivent jouer les communautés locales et les populations autochtones, il est important que l'analyse de la tenure forestière soit faite prioritairement avant la mise en œuvre des autres programmes prévus, afin de sécuriser les droits des communautés.

précise que la conférence « demande d'organiser un dialogue de facilitation entre les parties pour faire le point en 2018 des efforts collectifs déployés par les parties en vue d'atteindre l'objectif à long terme énoncé au paragraphe 1 de l'article 4 de l'accord et d'éclairer l'établissement des CPDN conformément au paragraphe 8 de l'article 4 de l'accord ». De même, le point 72 insiste sur la nécessité « d'évaluer les moyens d'accroître les synergies par la coopération et d'éviter tout double emploi parmi les mécanismes existants ». Enfin le point 72h insiste quant à lui sur la nécessité de « favoriser le dialogue, la coordination, la collaboration et la cohérence entre les initiatives relevant de la Convention notamment en échangeant des informations sur les activités et stratégies de renforcement des capacités ». Dans ces différents cas, il s'agit certes de formulations générales, mais elles donnent bien les principes à appliquer.

### **Encadré 11.2 Amélioration de la gestion inclusive dans les négociations et la mise en œuvre de l'accord de Paris**

Par définition, le mot inclusif signifie « qui contient en soi quelque chose d'autre ». À l'origine, l'élaboration des CPDN se voulait participative, mais, dans la pratique, elle ne l'a pas toujours été. Elle devrait impliquer et responsabiliser le plus grand nombre d'acteurs, y compris les communautés locales pour pouvoir réduire les impacts du changement climatique au niveau local. La prise des décisions sur les activités planifiées jusqu'en 2030 (pour la RDC) ou en 2050 (pour la RCA) ne devrait pas se faire par un groupe restreint de fonctionnaires, mais par les représentants de toutes les parties prenantes.

La reconnaissance réciproque et l'acceptation mutuelle de toutes les parties étant des prérequis pour une gestion effectivement inclusive, force est de constater que l'élaboration des CPDN ne s'est pas faite dans un cadre de concertation large et inclusif. L'institutionnalisation des espaces de rencontre, de concertation et de délibération autour des questions liées au climat, aux niveaux national et régional, laisse encore à désirer.

D'abord il est essentiel que les ministères en charge des différents secteurs concernés par l'accord soient impliqués (énergie, transport, agriculture et élevage, santé publique, gestion des déchets) et que ce ne soit pas uniquement les ministères en charge de l'Environnement et des forêts qui aient le monopole de la mise en œuvre.

Ensuite l'inclusion doit se concrétiser dans le choix des équipes de négociateurs. Jusqu'ici très peu d'élus et de représentants des communautés, des entités décentralisées et du secteur privé, ont été accrédités par les gouvernements pour participer aux négociations.

Il est essentiel que des cadres de dialogue à créer pour la mise en œuvre de l'accord corrigent cette situation, afin de permettre la participation d'un grand nombre d'acteurs.

Cela dit, on peut constater que la plupart des négociateurs sont issus des structures gouvernementales avec une faible représentativité des communautés locales dans les délégations. Aussi, l'accord insiste-t-il seulement sur « le renforcement des capacités » des structures nationales, sans jamais faire allusion aux communautés. De la même façon, les institutions accréditées auprès du Fonds vert sur le climat chargé de gérer les financements impliquent très peu les représentants des communautés. Il est donc crucial de mettre en place et/ou de consolider des cadres de dialogue aux niveaux national, sous-régional et global.

#### **11.2.2 Des cadres de concertation au niveau national dans le cadre de la mise en œuvre des CPDN**

Après la COP21, les pays devraient s'organiser pour mettre en place des cadres de dialogue adaptés au contexte national. Ceux-ci pourraient être intégrés dans les priorités des programmes des *fora* de la société civile et du secteur privé existant dans les pays, à l'exemple des *fora* nationaux de la Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique (CEFDHAC) ou des autres cadres de concertation de la société civile et du secteur privé.

En RDC, la mise en œuvre de la CPDN nécessite un arrangement institutionnel qui doit garantir le caractère transversal et participatif, de même que la cohérence des actions, et doit donc dépasser le cadre du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD) pour mobiliser tous les partenaires du développement (secteur privé, société civile, partenaires techniques et financiers), à travers :

- L'engagement d'une concertation décentralisée entre l'ensemble des acteurs institutionnels relevant des départements impliqués (ou pouvant l'être) dans les domaines d'atténuation des émissions des GES et/ou d'adaptation aux effets néfastes du CC, à savoir les forêts, l'agriculture, l'énergie, les énergies renouvelables, l'industrie, les mines, les transports, la gestion des déchets et l'assainissement, le développement rural, etc. en vue de la validation définitive des options et programmes proposés au titre de la CPDN ;
- L'élargissement de la concertation avec les acteurs du secteur privé et de la société civile concernés en vue de partager et compléter les propositions d'option stratégique et/ou des plans et programmes prioritaires d'atténuation et d'adaptation ;
- Le partage et la facilitation de l'accès à la documentation à caractère stratégique et de cadrage des options relatives à l'atténuation et/ou l'adaptation aux niveaux sectoriels et territoriaux pour faire émerger des options stratégiques et des plans et programmes prioritaires incluant des mesures d'atténuation et d'adaptation appropriées, chiffrées et validées ;
- La réalisation d'une analyse critique des données existantes et la collecte des données nécessaires pour valider et hiérarchiser les options proposées ;
- La mobilisation effective et coordonnée des partenaires techniques et financiers (PTF), de même que leur association à la validation et hiérarchisation des différentes options d'atténuation et d'adaptation retenues, ainsi qu'à l'identification des éventuels mécanismes financiers et pistes d'appui à la mise en œuvre des programmes/projets/ actions proposés.

En RCA, le manque de synergie entre les politiques sectorielles et les institutions entraîne des conflits de compétence. L'amélioration en cours de la coordination interministérielle devrait répondre à cette préoccupation et permettre la mise en place des cadres de concertation multiacteurs, en même temps qu'un système national de mesure, notification et vérification (MNV) approprié. En outre, le gouvernement s'est engagé à organiser régulièrement des consultations des parties prenantes pour mettre à jour les actions et s'assurer de leur exécution.

### 11.2.3 Les cadres régionaux de concertation

Sous l'égide de la CEEAC, les pays d'Afrique centrale ont mis en place en 2015 un Fonds pour l'Économie Verte en Afrique centrale (FEVAC) dont l'objectif est entre autres d'appuyer les cadres de concertation au niveau régional. En étroite collaboration avec la COMIFAC et la CEFDHAC et ses réseaux, les pays ont élaboré une feuille de route pour suivre de près la préparation, la mise en œuvre et le suivi du nouvel accord dans la sous-région.

Les réseaux de la CEFDHAC contribuent fortement aux dialogues organisés par la CEEAC. Il s'agit notamment du RIFFEAC (Réseau des institutions de formation forestière et environnementale d'Afrique centrale), du REPALEAC (Réseau des populations autochtones d'Afrique centrale), du REFADD (Réseau des femmes africaines pour le développement durable), du REJEAC (Réseau des jeunes d'Afrique centrale) et du REPAR (Réseau des parlementaires d'Afrique centrale).

Avant la COP21, il s'est agi de définir, d'adopter et de vulgariser une position commune à l'Afrique centrale assortie d'un plan de communication. Pendant la COP21, le travail a consisté à faire des analyses et informer régulièrement les ministres sur l'évolution des négociations, à arrêter les points d'achoppement et une stratégie politique. Après la COP21, il s'agit de restituer les résultats, de définir et d'adopter une stratégie de suivi de ces résultats assortie d'un plan opérationnel développé de façon participative.

La COMIFAC accompagne depuis plus de six ans le groupe des négociateurs climat et facilite le décryptage des informations techniques avant, pendant et après la COP. Elle constitue un cadre approprié de dialogue et de concertation pour renforcer les capacités et pour faciliter l'élaboration des positions communes pendant les négociations. Elle devrait être renforcée dans ses capacités en négociation et dans ses compétences juridiques.

#### **11.2.4 Quelques innovations pour garantir la représentativité de tous les acteurs**

Il serait pertinent d'ouvrir les groupes de négociateurs aux juristes, aux diplomates, aux médias ainsi qu'aux représentants des communautés, pour s'assurer que tous les aspects sont pris en compte. Certains pays ont pris l'habitude d'organiser les réunions préparatoires en prélude aux grandes conférences et rencontres impliquant tous les acteurs. De même, il est pertinent que tous les points focaux de la convention-cadre sur les changements climatiques organisent des rencontres de restitution après la Conférence de Paris et les autres conférences stratégiques. À court et à moyen termes, les pays devraient mettre en place des coalitions multiacteurs regroupant en leur sein les représentants de l'État, des ONG et des autres partenaires susceptibles de poursuivre les réflexions sur la mise en œuvre de l'accord et des décisions qui doivent en découler.

#### **11.2.5 Apprendre des expériences des autres : le cas de *RRI (Rights and Resources Initiatives)***

*RRI* rassemble des acteurs ayant suffisamment d'influence et de connaissance pour faire progresser les réformes des politiques et de la tenure à plusieurs niveaux et dans différentes sphères. Profitant de son pouvoir mobilisateur et de ses nombreux contacts, *RRI* travaille avec de nombreux groupes qui desservent chacun différentes niches. Il permet de relier les gens des différentes régions du monde et offre une occasion unique de renforcer les capacités, de promouvoir de nouveaux outils et de rapprocher les perspectives mondiales des réalités locales.

#### **Les réseaux de la société civile et des peuples autochtones**

*RRI* s'implique auprès des réseaux de la société civile et des peuples autochtones afin de soutenir leur participation et leur engagement dans des événements régionaux et internationaux, où les voix des communautés doivent être entendues. Plus généralement, *RRI* appuie leurs initiatives d'influencer les négociations sur les changements climatiques ou les processus FLEGT-APV.

#### **La prochaine génération de dirigeants autochtones et communautaires**

*RRI* et d'autres organisations en Asie, en Afrique et en Amérique latine collaborent afin d'organiser des séminaires internationaux de formation pour discuter des défis auxquels

sont confrontés les communautés locales et les peuples autochtones. Le but est d'encourager la prochaine génération de dirigeants à faire des analyses de haut niveau pour mieux comprendre les changements mondiaux qui ont un effet sur leurs droits, leurs moyens de subsistance et leurs ressources et de mieux les préparer à jouer un rôle de *leadership* en leur expliquant les stratégies d'engagement avec les acteurs importants. Ces séminaires permettent à ces dirigeants d'accroître leur impact, tout en entretenant de bonnes relations entre eux et en apprenant des autres. La participation des représentants des communautés locales à ces séminaires permettrait de mieux comprendre les enjeux liés aux changements climatiques et à leur impact au niveau local.

### **Les réseaux de genre**

*RRI* appuie les réseaux de genre tels REFACOF et TENFOREST afin de renforcer leurs capacités et de s'assurer que leurs voix sont entendues lors d'événements internationaux importants. *RRI* soutient leurs efforts de plaidoyer en leur fournissant des analyses stratégiques sur la justice de genre dans les réformes de tenure collective et dans les entreprises forestières communautaires. *RRI* identifie les principaux groupes, dont ceux de femmes, au niveau national et international qui s'occupent des questions de la tenure foncière et forestière, et les met en communication avec les principales agences gouvernementales, institutions internationales et organisations multilatérales pour défendre la justice de genre.

### **Les « Avocats pour la tenure communautaire »**

Les « Avocats pour la tenure communautaire » sont une coalition internationale d'avocats qui appuient la protection de la tenure communautaire. Les membres de la coalition évaluent les questions et les contraintes particulières liées à la reconnaissance des droits à la terre et proposent des recommandations à la communauté juridique internationale. La coalition agit en tant que groupe de référence juridique pour *RRI*, pour d'autres réseaux et organisations, ainsi que pour les peuples autochtones et les communautés locales. L'École de gouvernance de l'Université d'Ateneo (ASoG) aux Philippines en fait le secrétariat. Ce réseau pourrait aider les pays de la sous-région à intégrer les questions de tenure dans la mise en œuvre de la CPDN.

## **11.3 Conclusion**

Le processus d'élaboration des CPDN a été généralement conduit par les institutions étatiques, avec une prédominance des acteurs gouvernementaux et le financement des PTF. La RCA et la RDC ont fait des efforts pour impliquer certains représentants de la société civile et des institutions de formation. Toutefois, étant donné la taille de la RDC, la situation socio-politique de la RCA et les moyens limités alloués au processus de concertation, il n'a pas été possible de couvrir toutes les provinces et d'inclure l'ensemble des acteurs clés concernés, notamment les acteurs de terrain, les représentants du secteur privé, les communautés locales et les représentants des entités décentralisées.

L'accord adopté le 12 décembre 2015 à Paris donne à l'ensemble des pays de l'espace COMIFAC l'opportunité de mettre en œuvre les actions d'atténuation et d'adaptation. Il

prône une approche intégrée et un renforcement des capacités des institutions (généralement gouvernementales) et des experts, sans faire mention explicite de l'implication des communautés locales. Dans la mise en œuvre de l'accord, il sera important de s'appuyer sur des cadres de dialogue aux niveaux national et sous-régional permettant d'impliquer tous les acteurs qui n'ont pas été associés au processus d'élaboration des CPDN, mais qui devraient jouer un rôle important.

Quelques innovations sont indispensables pour rendre la gestion plus inclusive. Il s'agit notamment du respect de la multireprésentativité dans le choix des équipes des négociateurs, l'organisation de réunions préparatoires et de restitution ouvertes à tous les acteurs et la mise en place des coalitions multiacteurs devant mettre en œuvre la feuille de route.

Enfin, la sous-région en général et les pays en particulier gagneraient à capitaliser les expériences des autres coalitions comme celles de *RRI* qui ont une expérience avérée dans la promotion des droits des communautés.

## Bibliographie

- CGE 2005 *Handbook on Building Sustainable National Greenhouse Gas Inventory Management Systems*. UNFCCC, Consultative Group of Experts on National Communications from Parties not included in Annex I to the Convention. <[https://unfccc.int/national\\_reports/nonannex\\_i\\_natcom/training\\_material/methodological\\_documents/items/349.php](https://unfccc.int/national_reports/nonannex_i_natcom/training_material/methodological_documents/items/349.php)>
- DeWasseige C. et al. 2010 *Les forêts du Bassin du Congo : état des forêts*. Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- De Wasseige C. et al. 2015 *Les forêts du Bassin du Congo*. Spécial « Forêts et changements climatiques ». COMIFAC, OFAC, PFBC, Yaoundé.
- GIEC 2003 *Guide des bonnes pratiques pour l'utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie*. [http://www.ipcc.ch/produit\\_giec\\_fr.shtml](http://www.ipcc.ch/produit_giec_fr.shtml)
- GIEC 2003 *Recommandations du GIEC en matière de bonnes pratiques pour le secteur de l'utilisation des terres, changements d'affectation des terres et foresterie*.
- Megevand C. 2013 *Dynamiques de déforestation dans le Bassin du Congo : réconcilier la croissance économique et la protection des forêts*. Washington D.C., Banque mondiale.
- Ndikumagenge C. 2013 Gouvernance dans la mise en place des systèmes nationaux de surveillance des forêts et de mesures, notification et vérification en Afrique centrale. *Nature et Faune* (27):60-64.
- Rights and Resources Initiative 2012 *Quels droits de tenure forestière pour les communautés locales et les populations autochtones?* Washington DC.

# 12

## La plateforme multi-acteurs comme outil de gouvernance des forêts

Gérard Buttoud<sup>1</sup> et François Kapa Batunyi<sup>2</sup>

### Résumé

Parmi les solutions susceptibles de garantir l'inclusion des acteurs dans la politique, la gouvernance et la gestion des forêts, la plateforme multi-acteurs est celle qui recueille le plus de suffrages de la part de la société civile, et aussi des bailleurs de fonds et autres agences de développement. À l'occasion de réformes de politiques forestières nationales, de même qu'au gré de la création de mécanismes spécifiques d'intervention publique (certification, REDD+, FLEGT), des plateformes spécialisées se sont ainsi développées. Une analyse du fonctionnement de ces plateformes sur l'exemple de la République Démocratique du Congo (RDC) conduit à proposer un regroupement de ces initiatives pour une meilleure cohérence et une meilleure transparence des décisions dans le secteur forêt-bois. L'institution, dans chaque pays, d'une plateforme unique permettrait la reconnaissance officielle de l'inclusion des acteurs comme principe de prise de décision publique dans le secteur forêt-bois, et favoriserait à terme l'insertion des politiques sur la forêt et le bois dans les grandes orientations retenues par les États et les organisations sous-régionales. Par contre, de telles plateformes ne règlent rien en elles-mêmes, et peuvent même consolider sinon accroître le pouvoir des acteurs les plus forts (administration forestière, opérateurs économiques privés, bailleurs de fonds et agences internationales). L'article pèse les avantages et limites de cette formule, et fournit quelques guides pour faciliter leur mise en place et favoriser leur efficacité au service de la promotion de toutes les positions.

Mots-clés : *gestion inclusive des forêts, participation, représentation des acteurs, consultation, plateforme multi-acteurs.*

---

1 Professeur-visitateur (politique et gouvernance des forêts), Université de la Tuscia, Viterbo, Italie.

2 Fonctionnaire au ministère en charge des forêts, Kinshasa, RDC.

## 12.1 Introduction

Si la prose technique spécialisée sur la formulation des politiques forestières et l'élaboration des programmes forestiers nationaux s'est remplie depuis une vingtaine d'années de principes, guides et conseils censés agir comme autant de formules magiques devant favoriser l'inclusion des parties prenantes dans la gestion des forêts, un débat subsiste toutefois quant à savoir s'il convient d'institutionnaliser ou non cette inclusion.

La participation des acteurs aux décisions forestières a longtemps été considérée comme un phénomène qui devait être basé sur le volontariat des parties prenantes. L'État était simplement encouragé, le plus souvent par les bailleurs de fonds et les agences internationales, à ouvrir à ceux souhaitant participer au débat la possibilité d'exprimer leur point de vue, et le cas échéant, de formuler des propositions. Que l'État ait suivi ou non ces conseils, certains acteurs, notamment les plus forts, se sont trouvés des tribunes susceptibles de porter leurs intérêts. Différents types de plateformes ont ainsi vu le jour, avec ou sans l'administration. Aujourd'hui, devant le foisonnement des instances de participation souvent occasionnelles, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas passer à une nouvelle étape, celle consistant dans l'institutionnalisation du processus d'inclusion des acteurs.

## 12.2 Faut-il institutionnaliser l'inclusion des parties prenantes ?

### 12.2.1 Garantir la transparence

Une première position, fortement présente chez les ONG, consiste à réclamer d'abord une plus grande transparence dans la prise des décisions, plutôt qu'une institutionnalisation.

L'association des acteurs dans le domaine forestier s'effectuant essentiellement à travers des processus de consultation (par lesquels l'administration des forêts demande l'avis des intéressés tout en se réservant d'en tenir compte ou non à sa guise sans devoir se justifier vis-à-vis des acteurs), les représentants de la société civile ont surtout cherché jusqu'ici à faire valoir leurs positions par tous les moyens, et, sans envisager de partager avec les pouvoirs publics la responsabilité des choix, demandé à l'État de s'en expliquer publiquement.

La grande force de ce type de participation tient au fait que l'inclusion des acteurs repose essentiellement sur le volontariat.

Les parties prenantes sont celles qui acceptent de participer au débat de façon responsable, avec des règles du jeu qui ne changent pas en cours de discussion et qui sont admises par tous. Mais nul n'est obligé, et par quiconque, de participer.

La grande faiblesse de ce type de dispositif participatif tient aussi justement à ce qui fait sa force même, c'est-à-dire le volontariat des participants.

La volonté d'un type d'acteurs à être partie prenante d'un processus de décision publique n'engage nullement les autres, et lorsque ce processus peut entraîner une redistribution des cartes entre les participants, n'empêche nullement l'administration forestière, par exemple,

de quitter la table de discussion. Et c'est ce qui s'est passé dans plusieurs processus de réformes politiques et législatives dans les pays d'Afrique centrale. Ici, on voit l'administration forestière, comme en RDC et au Congo, participer d'abord activement au débat entre parties prenantes pour réviser le document de politique nationale des forêts, puis utiliser son pouvoir régaliens pour remettre en cause des orientations importantes jugées réductrices de son autorité sans même les discuter avec les acteurs. Ailleurs, comme au Cameroun, c'est le processus participatif d'élaboration de la loi forestière qui se trouve de la même façon détourné de ses résultats par la volonté de l'État de ne pas rendre des comptes aux acteurs. Chaque fois, la plus grande transparence a pourtant été donnée aux discussions dans la phase inclusive de ces processus. Le volontariat ne responsabilise pas systématiquement les parties prenantes, qui peuvent participer à leur gré pour faire valoir leurs idées et positions dans le débat public, mais s'en détachent dès qu'on en vient aux actions concrètes à conduire. Soit qu'il est toujours plus facile de proposer des activités que de les conduire, soit que le débat se conclut toujours sur un compromis qui ne satisfait complètement aucun des participants, les acteurs pouvant toujours arguer de leur indisponibilité au moment de passer à l'action. Or, une véritable inclusion n'existe que quand les intéressés associés aux choix s'engagent dans des partenariats entre acteurs pour l'application des mesures prises.

Le volontariat, sur lequel la société civile et les partenaires techniques et financiers (PTF) ont toujours cherché à s'appuyer, a un autre défaut, celui de n'attribuer aucune considération à la représentativité des participants à la discussion entre acteurs. Dans la mesure où seuls les volontaires sont engagés dans le « dialogue » en vue d'un « consensus », peu importe que les participants représentent plus ou moins qui la société civile, qui les opérateurs privés, et plus grave encore, qui les populations locales voire, les peuples autochtones.

Il n'empêche que ce système très souple, où l'on n'a pas à vérifier qui représente qui et pourquoi, ni à s'engager à appliquer après coup l'ensemble des choix arrêtés, mais où tout le monde est censé finir par s'entendre sur une solution commune, a retenu pour des raisons différentes les suffrages des PTF aussi bien que ceux de la société civile. Rien d'étonnant alors que les institutions étatiques (administration forestière en tête) traînent tant les pieds à y participer. Il n'est que de constater que pratiquement toutes les expériences actuelles de plateformes de discussion des questions forestières basées sur le volontariat ne comprennent que peu, voire pas du tout, de personnels des services de l'État.

### **12.2.2 Fixer la négociation comme norme d'action publique**

C'est cette difficulté même à faire de la discussion la base de la décision publique, particulièrement sensible en Afrique centrale, qui amène d'autres experts à proposer une institutionnalisation, et même une inscription dans la loi, de la négociation avec les acteurs.

De quoi s'agit-il ? Principalement d'inscrire de façon officielle, dans la loi même s'il le faut, le principe selon lequel l'État décide au nom de l'ensemble des acteurs qu'il représente, d'une certaine façon, les choix conduisant à l'action publique. Cela signifie que ces choix, l'État ne peut les prendre pour le moins qu'en tenant compte de l'avis de ces acteurs, et au mieux en trouvant par négociation avec ces acteurs un compromis qu'il s'engage à mettre en oeuvre.

Les partisans de cette solution institutionnelle arguent de ce que dans un monde où l'information et les compétences sont de plus en plus partagées, la décision publique n'est plus le fait de l'État seul. Au contraire, une bonne gouvernance suppose que les décideurs

publics prennent le pouls de la société avant de décider quoi que ce soit, en recueillant les positions de chacun et en négociant une solution finale qui n'est dès lors plus un *consensus*, où tout le monde est d'accord, mais au contraire un *compromis* entre des positions souvent antagonistes. Dans le monde politique et administratif moderne, il est peu de situations où cela ne se passe pas de cette façon. Donc autant transformer explicitement et officiellement le système de décision, afin que l'autorité publique puisse jouer pleinement son nouveau rôle.

L'obligation de passage en discussion devant la plateforme multiacteurs forêt-bois a dans cet esprit un intérêt majeur, celui d'obliger les institutions d'État, au premier rang desquelles l'administration chargée des forêts, de négocier avec les acteurs les réponses publiques aux questions posées, ce qui doit accroître l'acceptabilité, et partant, l'efficacité des décisions correspondantes. Elle fournit également une garantie institutionnelle pour l'application des décisions qui en résultent.

Que signifierait l'institutionnalisation des plateformes ? D'abord leur caractère quasi obligatoire, inscrit dans la loi : l'institutionnalisation de la plateforme amène celle de la prise de décision publique qui inclurait automatiquement les acteurs. Ensuite leur unicité pour chaque grand secteur : toutes les grandes décisions publiques concernant le secteur devant se prendre par ce mécanisme, le souci de cohérence de l'action publique impliquerait qu'on ne multiplie pas ce type d'instance au gré des problèmes nouveaux posés, comme c'est le cas aujourd'hui.

Peu importe en fait que de telles plateformes soient décisionnelles ou simplement consultatives. Avec un minimum de transparence (large diffusion du contenu et des relevés de conclusions des débats, rapports systématiques, réguliers et détaillés au ministre de tutelle), il devient en effet impossible pour l'administration ou d'autres acteurs de se soustraire au débat avec les autres parties prenantes, et même de n'en tirer que les éléments qui confortent sa propre position initiale. L'institutionnalisation des plateformes sectorielles, par la création d'arènes officielles, établies par la loi et dotées par l'État de leurs moyens de fonctionner durablement, signifie donc l'institutionnalisation de la négociation entre l'autorité publique et les acteurs.

Cette position est celle des organisations internationales (aussi bien globales que sous-régionales) qui sont amenées à traiter des questions à caractère à la fois économique et environnemental. En Afrique centrale, il s'agit par exemple aussi bien de la CEEAC<sup>3</sup> qui vise en principe à instaurer à terme un marché commun sous-régional, que des schémas de certification (aussi bien FSC que PAFC<sup>4</sup>) ou des grands bailleurs de fonds soutenant les mécanismes nationaux REDD+ (Norvège, PNUD<sup>5</sup>).

Quant aux ONG de représentation de la société civile, elles mettent pour la plupart d'entre elles plutôt l'accent sur la transparence, du fait qu'elles restent plus polarisées sur la défense de leurs propres positions que sur l'élaboration d'une solution concertée. Cela dit, on sent une évolution nette vers l'utilité d'une institutionnalisation de la négociation entre État et acteurs.

3 Communauté Économique des États d'Afrique Centrale

4 *Programme for African Forest Certification*

5 Programme des Nations Unies pour le Développement

Prendre la décision publique sous une forme négociée change toutefois les bases constitutionnelles qui donnent partout à l'État le pouvoir exclusif d'édicter les règles communes. On comprend donc que certains acteurs, au premier rang desquels l'administration forestière classique, fassent parfois tout pour en retarder l'avènement.

Mais, outre le fait qu'on peut très bien concevoir des formules compatibles avec les normes légales nationales de l'action publique et donc monter au moyen de textes officiels des plateformes multi-acteurs et multi-secteurs qui n'entament nullement le pouvoir régalién de l'État, il faut bien voir que prendre une décision publique après négociation avec les intéressés (et pas seulement après une simple consultation) peut améliorer de façon significative et l'efficacité, et l'équité de l'action publique. C'est en tout cas l'hypothèse qui est faite par les tenants d'une plus grande inclusion des acteurs même locaux dans la gouvernance et la gestion des forêts.

## 12.3 L'expérience de la République Démocratique du Congo

La participation des acteurs aux décisions concernant les forêts a fait au cours des quinze dernières années des progrès certains en Afrique centrale, progrès plus lents qu'ailleurs sans doute, mais clairement attestés par le développement des plateformes de discussion des questions forestières. La République Démocratique du Congo en fournit un exemple significatif.

### 12.3.1 À l'origine des plateformes : la réforme « participative » des politiques et programmes forestiers

Comme dans les autres pays d'Afrique centrale, les plateformes multi-acteurs sont apparues en RDC avec le soutien porté par les bailleurs de fonds et organismes d'appui internationaux (désignés dans les textes administratifs comme les « partenaires techniques et financiers » sous-entendus de l'État, en abrégé PTF) à la révision des politiques et lois sur les forêts, notamment à la suite des grandes conventions internationales (changement climatique, biodiversité).

Les projets et programmes d'appui correspondants prévoyant des processus associant des représentants du secteur privé et de la société civile, ont organisé des comités de suivi ou d'orientation plus ou moins formels, et aussi plus ou moins effectifs, comprenant à la fois des fonctionnaires de l'État (en proportion moyenne des deux tiers des membres) et des cadres des opérateurs économiques et des ONG. Le plus souvent, ces comités n'ont pas survécu à la fin des projets qui les avaient vu naître.

Avec le développement progressif d'outils spécifiques (par exemple la certification de la gestion durable des forêts, ou le tracé des filières de production et de commerce des produits forestiers) et subordonnés à des financements (comme c'est le cas avec la REDD+), la formule de ces plateformes multi-acteurs est devenue systématique. La République Démocratique du Congo (RDC), pays ayant adhéré plus récemment que ses voisins aux normes de la coopération internationale forestière, en fournit un exemple significatif.

### 12.3.2 La multiplication des « plateformes »

La fragmentation du débat international sur les forêts, qui s'est concrétisée par la promotion de plusieurs outils et mécanismes traitant chacun un problème forestier, a conduit progressivement à une multiplication des plateformes, aussi bien formelles qu'informelles.

En RDC aujourd'hui, les plateformes où l'on parle de la forêt approchent la dizaine. À côté du Groupe Thématique Sectoriel 15 (12.3.3), elles se focalisent sur des questions précises et ont été constituées au coup par coup, sans lien entre elles ni avec la programmation générale du secteur.

Une partie seulement de ces groupes de travail a un caractère officiel.

C'est le cas du *Comité national de pilotage du zonage forestier* (CNPZ), plateforme multi-acteurs créée par un arrêté ministériel d'août 2009 pour servir d'organe d'accompagnement et d'orientation du projet « Forêts et conservation de la nature/PFCN » initié en 2008 par la Banque mondiale, et qui, lors des deux réunions annuelles, appuie le ministère chargé des forêts dans les procédures de zonage forestier dans trois régions pilotes. Cette opération de zonage forestier n'a pourtant pu voir le jour, car l'ensemble des acteurs s'est accordé sur le fait que cette opération sectorielle ne pouvait s'exécuter de façon isolée, mais bien s'inscrire dans le cadre global de l'aménagement du territoire, une fois déterminés les besoins en espaces de chaque secteur conformément aux politiques et perspectives nationales de développement. Seule plateforme multisectorielle s'intéressant à l'aménagement du territoire, le CNPZ dispose d'une base de données importante sur le sujet, et pourrait jouer un rôle plus important s'il était rattaché au ministère en charge de l'aménagement du territoire ou directement au Premier Ministre (plutôt qu'à celui, plus sectoriel, de l'environnement et des forêts) et s'il dépendait moins de l'appui des bailleurs de fonds.

Le cas du *Conseil consultatif national des forêts* (CNCF) est également intéressant. Créé par décret du Premier Ministre en janvier 2006, en application des articles 29 et 30 du code forestier d'août 2002 qui le mentionnaient, ce comité devait donner un avis préalable à tout projet concernant le classement, la gestion, la politique et la réglementation des forêts. Composé à plus de 80 % de représentants de l'État et faisant donc une faible part aux acteurs du secteur privé et de la société civile, il devait être géré par l'administration des forêts, qui n'a peut-être pas vu son intérêt pour des tâches techniques habituelles (c'est surtout le classement des forêts qui était concerné). Il n'a en fait jamais fonctionné, faute de moyens matériels, mais aussi faute d'une vision et d'une volonté politique et administrative claire.

Même inexistant, ce comité national est cependant relayé au niveau de chaque province par des *Conseils consultatifs provinciaux des forêts* (CCPF), créés par un arrêté ministériel d'octobre 2005. Ces conseils de 20 membres, dont les deux tiers des membres viennent de l'administration, siègent dans toutes les provinces de façon séparée et sans lien avec l'échelon national (puisque le CNCF n'est pas fonctionnel), essentiellement en procédure de classement et déclassé des forêts. Leurs rapports, qui devaient normalement être rendus publics, ne l'ont pour l'instant pas été.

Pour la mise en œuvre de l'initiative REDD, dans laquelle la RDC s'est engagée depuis 2008, un décret du Premier Ministre de novembre 2009 a créé, entre autres structures, un *Comité national REDD* présidé par le secrétaire général du ministère en charge de l'environnement,

et comprenant 14 membres dont 9 de l'administration, les autres se répartissant entre privés, société civile, communautés locales et peuples autochtones. Ce Comité dispose de pouvoirs étendus, puisqu'il définit les orientations, fournit les directives, approuve les plans de travail, et assure le suivi, le contrôle et l'évaluation du processus REDD en RDC. Un autre comité, le *Comité interministériel*, est lui composé des seules administrations concernées, et a clairement pour tâche de faire appliquer les décisions prises en Comité national. La *Coordination nationale REDD*, quant à elle, doit fonctionner comme une sorte de secrétariat permanent en appui aux deux comités précités. En pratique, la confusion des rôles entre les deux comités et la multiplication des commissions techniques d'experts, de même que l'absence de budget pour pourvoir au jeton de présence institué pour la participation aux comités, ont fortement dilué le fonctionnement du Comité National, qui n'a jamais pu tenir le rythme des 4 réunions annuelles prévues aux statuts, et qui a finalement perdu son rôle et d'orientation, et de contrôle du processus, rôle qui était même fortement contesté par l'administration.

Enfin, on peut également citer le *Comité de rédaction* et le *Comité de validation des textes légaux du secteur de l'environnement et des forêts*, créés en 2006 par le ministère en charge des forêts à la suite des récriminations soulevées parmi les opérateurs privés et la société civile depuis la promulgation d'une dizaine de textes d'application de la loi forestière de 2002 qui avaient été décidés d'en haut, sans consultation des acteurs. Afin d'éviter un blocage nuisible à tous, le gouvernement a alors remis à l'étude l'élaboration de ces textes d'application, par un processus participatif appuyé par la FAO (voir dans cet ouvrage l'article de J.C. Nguinguiri et F. Kapa Batunyi). Les deux groupes de travail d'une dizaine de personnes (dont 60 % environ de l'administration) constitués à cet effet, l'un sur la rédaction des textes et l'autre sur leur validation, ont permis de rétablir un climat de confiance entre administration et parties prenantes sur le dossier forestier, même si leur fonctionnement s'est trouvé limité à la durée du projet.

D'autres types de plateformes existent également en RDC, sans être régies par des textes officiels. En fait, peu d'entre elles regroupent l'ensemble des catégories d'acteurs. Le *Groupe thématique forêts*, par exemple était une initiative des bailleurs de fonds et agences internationales pour coordonner leurs interventions dans le domaine de la forêt et de l'environnement, qui a fonctionné de 2003 à 2006.

Sous la dénomination de *Table verte*, il connaît depuis 2011 un regain d'activité comme lieu de débats entre acteurs (souvent sans l'État), grâce à l'association des ONG nationales et internationales à ses réunions mensuelles. Mais si la *Table verte* reste un lieu d'échanges d'informations, son statut informel l'empêche de jouer un rôle d'orientation des décisions.

Le *Réseau ressources naturelles*, financé par des ONG et des projets internationaux, a été créé en août 2002, au lendemain de la promulgation du code forestier et de la publication du rapport des Nations Unies sur le pillage des ressources naturelles de la RDC. Il regroupe l'ensemble des organisations de représentation de la société civile, et conduit un plaidoyer soutenu en faveur de la prise en compte dans les décisions publiques des positions des populations locales, qui l'amène parfois à vouloir se substituer à l'État plutôt qu'à fournir à celui-ci des solutions concrètes alternatives.

Enfin, il faudrait citer également, au titre des plateformes informelles : - le *Groupe national de travail sur la certification*, qui sous l'initiative du FSC<sup>6</sup>, regroupe surtout des experts indépendants chargés d'élaborer des standards nationaux de gestion durable, mais qui est destiné à cesser lorsque les résultats seront produits ; - le *Forum national CEFDHAC*<sup>7</sup>, financé par les PTF, qui s'est récemment focalisé sur le développement du processus REDD ; ou encore : - le *Groupe de travail climat REDD* (GTCR) qui, malgré de fortes dissensions entre ses membres, se veut la représentation de l'ensemble de la société civile dans le débat sur la REDD+.

Ce foisonnement des plateformes, aussi bien formelles qu'informelles, peut traduire un certain dynamisme de la société congolaise à s'investir dans les questions en rapport avec la gouvernance des ressources forestières. Mais il présente également l'inconvénient de donner des réponses décousues, désordonnées, parfois incohérentes et contradictoires, aux problèmes du secteur forestier.

Dépendant essentiellement des bailleurs de fonds et des agences internationales qui les portent à bout de bras, ces plateformes, pour la plupart circonstancielles et montées pour les besoins d'une cause ou d'un objectif particuliers, ne disposent généralement pas d'une grande durabilité, et peuvent rarement prétendre apporter des solutions durables aux questions soulevées par la gouvernance des forêts du pays.

### 12.3.3 Le Groupe Thématique Sectoriel 15

Depuis 2008, la RDC a pourtant entrepris de se lancer dans une réforme importante de la prise de décision publique dans l'ensemble des secteurs de l'économie et de la société, en instituant les *Groupes thématiques sectoriels* (GTS), nouveau cadre opérationnel favorisant la concertation entre toutes les parties prenantes au développement sur les politiques, les stratégies, les plans et autres programmes pour un développement durable du pays. Là encore, le rôle des bailleurs de fonds et agences de développement a été fondamental, puisque le déclencheur était la volonté de mettre en œuvre le « Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté » (DSCRCP) lancé à l'initiative de ceux-ci dès 2006.

Les 15 GTS ont un programme ambitieux : apporter l'appui à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des stratégies nationales de développement aux différents niveaux ; accompagner l'administration publique des différents secteurs dans la définition de leurs politiques, stratégies et programmes de développement sectoriels ; s'assurer de la bonne appropriation des programmes par les différentes parties prenantes ; aider à mobiliser et coordonner les financements sectoriels ; mieux coordonner les interventions sectorielles des divers bailleurs de fonds.

Le Groupe n° 15 (le dernier) concerne la forêt, mais aussi l'environnement et le changement climatique, de même que l'eau et l'assainissement, la biodiversité et le tourisme.

Les GTS, institués par un décret du Premier Ministre du 9 avril 2013, consacrent une sorte d'accord entre les bailleurs de fonds et agences de développement d'une part, et l'État de l'autre. D'un côté, les partenaires techniques et financiers s'accordent pour rendre

6 *Forest Stewardship Council*

7 Conférence sur les Écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale

leur appui plus efficace en s'entendant les uns avec les autres. De l'autre, l'État s'engage dans une programmation intersectorielle et s'approprie la responsabilité d'une démarche décisionnelle fondée sur le partenariat avec les parties prenantes. Dans chacun des GTS forts de 50 membres, les représentants de l'État organisent et coordonnent les activités, les PTF organisés en un sous-groupe spécifique discutent ensemble leur appui, et les représentants de la société civile font part de leur point de vue sur tous les thèmes abordés. Il est prévu en chapeau une coordination des GTS sous l'égide du ministère en charge du plan.

Commencée dans l'engouement, cette expérience s'est finalement trouvée assez vite amortie, pour s'arrêter même concrètement dans certains cas, dont celui du GTS15, qui a pratiquement cessé toute activité depuis 2013. Les raisons de cette perte de vitesse sont diverses.

D'abord le fait que les opérateurs privés et la société civile sont en RDC trop peu organisés pour donner un sens à une participation active de leur part ; ne trouvant pas leur intérêt dans les débats, ils les ont progressivement abandonnés à l'État et aux bailleurs de fonds et agences de développement.

Par ailleurs, l'activité des GTS reposant entièrement sur l'initiative de leurs présidents, qui sont toujours des ministres, des changements fréquents dans l'équipe gouvernementale ont pu freiner le dynamisme de ces institutions.

De même, l'incapacité d'administrations très sectorisées à s'engager dans une coordination des programmes a fait tomber l'une des principales raisons d'être de l'initiative ; lors des discussions plus pointues, le fonctionnement en sous-groupes spécialisés travaillant séparément les uns des autres et le plus souvent en déphasage temporel, a freiné les échanges d'informations et empêché qu'une vision d'ensemble des questions abordées puisse se dégager.

Enfin, l'absence de facilitation et de moyens de la part du gouvernement a laissé les GTS entre les mains des bailleurs de fonds, qui ont estimé qu'il s'agissait d'un manque de volonté politique et qui se sont eux-mêmes progressivement découragés.

Une relance du GTS15 est pourtant du domaine du possible. Encore faut-il que le gouvernement de la RDC s'engage clairement dans plusieurs directions : - d'abord, rendre le GTS opérationnel, en organisant son fonctionnement (aux niveaux du secrétariat général et de la direction des études et de la planification du ministère chargé de l'environnement et des forêts), en assurant la transparence des discussions au moyen de relevés de conclusions systématiquement diffusés, et en l'alignant dans le budget de l'État ; - ensuite, développer un véritable débat entre diverses parties prenantes, afin d'impliquer mieux la société civile et les privés ; - favoriser également la coordination des débats et des rapports, entre sous-groupes internes au GTS15 de même qu'avec le GTS10 sur l'aménagement du territoire ; - attribuer enfin plus d'importance à l'amélioration des capacités des membres, de même qu'à la publicité auprès des privés et de la société civile.

## 12.4 Pour l'installation de plateformes nationales uniques sur la forêt et le bois

Le foisonnement même des comités nationaux et autres groupes de travail plus ou moins multi-acteurs pourrait rendre compte d'un intérêt des diverses parties prenantes, administration comprise, pour un partage des connaissances et des positions utiles à la prise de décision, s'il traduisait une participation active de tous, ce qui n'est manifestement pas le cas, notamment en Afrique centrale. En pratique, il est faible de dire que peu de ces structures sont efficaces et même parfois effectives, et si elles l'étaient, les décisions qui pourraient en dériver risqueraient fort d'être incohérentes les unes par rapport aux autres, et pourraient parfois aboutir à discréditer le principe même de l'inclusion des acteurs.

C'est pourquoi la communauté internationale milite actuellement pour un recentrage des institutions de représentation des parties prenantes dans des plateformes uniques, pouvant associer la forêt et l'environnement, ou la forêt et l'aménagement du territoire, ou même les trois ensemble. Certains organismes poussent même à en faire un indicateur supplémentaire de gestion durable des forêts (GDF). C'est ainsi que l'atelier régional de Douala organisé en mai 2015 par la FAO, l'OIBT et la COMIFAC a clos ses travaux en recommandant de « mettre en place un cadre consultatif multi-secteurs permanent national sur la GDF et sur l'aménagement du territoire, intégrant les différents processus en cours (REDD+, FLEGT, etc.) afin d'harmoniser les C&I et simplifier leur suivi et le reportage » (FAO 2015). Des études de la FAO conduites récemment en République du Congo, en RDC et au Gabon (Kapa Batunyi 2015, Mikissa 2015) confirment l'intérêt pour cette formule. De même, le Plan de convergence révisé de la COMIFAC se donne comme objectif que « d'ici 2020, des cadres nationaux de concertation multifonctionnels établis dans tous les pays d'Afrique centrale pour la mise en œuvre et le suivi des politiques et stratégies forestières et environnementales tiennent au moins une assise par an ». Même si toutes les initiatives ne font pas mention explicite de l'inclusion des acteurs, elles n'en traduisent pas moins le souci des organismes internationaux (mondiaux, mais aussi sous-régionaux) de regrouper les plateformes existantes en une structure nationale parlant d'une seule voix.

Si elles doivent fonctionner d'une façon inclusive (multi-acteurs) et multisectorielle, ce qui les ferait contribuer à l'amélioration de la gouvernance du secteur (dont ces deux aspects forment des critères importants), ces institutions doivent être organisées pour prendre en compte des problématiques diverses dans un cadre systémique. De ce point de vue, deux grandes directions semblent se dessiner.

### 12.4.1 Favoriser la gestion à l'échelle des paysages

La première est celle qui consiste à élargir le débat sur la forêt en resituant celle-ci dans l'ensemble de l'aménagement de l'espace.

Le recul de la forêt dans certaines zones de forte pression humaine doit amener à poser le problème de la gestion forestière en rapport avec le développement agricole. Ici, c'est parce qu'on aura su introduire des pratiques agroforestières en limite des espaces boisés qu'on pourra mieux préserver les ressources forestières et garantir une bonne biodiversité. Ailleurs, c'est parce qu'on aura répertorié les capacités de sols environnants peu ou pas

utilisés par l'agriculture qu'on pourra songer à y développer des plantations forestières utiles à l'économie et à la préservation de la biomasse. Dans tous les cas, c'est parce qu'on aura su sortir des parcelles purement forestières qu'on pourra agir de façon plus efficace pour la préservation de la ressource en bois.

C'est donc à un niveau plus large – on dit généralement du « paysage » – que les principaux problèmes du développement forestier local se posent, ce qui signifie que c'est à ce niveau plus large que doivent se définir les compétences des plateformes à créer, qui doivent englober les ressources forestières, mais aussi aborder les questions sur l'environnement, l'aménagement du territoire et dans une certaine mesure, l'agriculture, qui peuvent avoir des incidences sur le développement de l'arbre et de la forêt. Dans ces conditions, disposer d'une plateforme multi-acteurs nationale unique ne signifierait nullement s'isoler des autres secteurs, mais bien au contraire se donner les moyens de traiter les interactions entre les forêts et le reste du territoire. Cela implique que les spécialistes techniques forestiers comprennent l'intérêt de confronter leur expertise avec celles d'ailleurs, et que les représentants des ONG environnementalistes acceptent de discuter d'économie ou de production agricole dans une vision intégrative du développement durable, ce qui est loin d'être le cas actuellement. Mais c'est une évolution nécessaire à l'amélioration de la prise de décision concertée.

Pour valoriser toutes les ressources forestières sur le territoire, partager l'espace avec d'autres usages juxtaposés ou superposés, et partant, régler le plus gros des questions foncières qui font souvent problème, il s'agit de poser les questions du développement durable des forêts dans leur dimension territoriale et environnementale. Les plateformes nationales à créer ne sont donc pas celles du secteur forestier seul, mais bien des instances où seront discutées les décisions associant stratégies forestières, gestion du territoire et ingénierie environnementale. Les plateformes doivent contribuer à construire une approche multi-secteurs. Par leur composition même, et notamment en intégrant des représentants de l'aménagement du territoire et en recherchant l'expertise des spécialistes de la tenure foncière, elles doivent favoriser une vision élargie des questions qui se posent au développement de la forêt et des produits forestiers.

### **12.4.2 La responsabilisation des acteurs**

Une deuxième direction à prendre pour donner à ces plateformes tout leur sens consiste à organiser de façon rigoureuse et transparente l'inclusion des parties prenantes. Le nouveau mécanisme de prise de décision publique institué par de telles plateformes, qui consiste à faire en sorte que l'autorité publique prenne ses décisions après un débat ouvert avec les acteurs qui peut selon les cas rester une consultation ou aller jusqu'à une véritable négociation, doit jouer à plein.

Cela signifie d'abord que la question de la représentativité des parties prenantes soit clairement posée, sans tabou, y compris en ce qui concerne la représentation de l'État par l'administration des forêts. Il s'agit également de réfléchir à la représentation des parties prenantes les plus faibles (paysans, population locale, femmes et jeunes) : dans un contexte de promotion de solutions de lutte contre la pauvreté, il convient de s'assurer que les groupes les plus faibles ou sensibles soient le mieux possible représentés dans les instances, afin d'éviter que l'inclusion profite d'abord aux plus forts.

Cela signifie aussi que des règles de fonctionnement soient édictées, et si possible fixées, dans les textes d'institutionnalisation : le règlement doit préciser quand et comment la négociation doit intervenir, sous quelle forme (vote des participants, construction des solutions en sous-groupes restreints spécialisés, etc.) et ordonner la façon d'utiliser les résultats de toute discussion, de façon à ce que tous les acteurs soient responsabilisés. Il ne suffit pas de mettre les gens autour de la même table, encore faut-il leur donner les moyens concrets d'exprimer leurs points de vue face à des concurrents parfois mieux outillés : pour ce faire des méthodes, à l'instar de la « médiation environnementale » ou encore la « confrontation constructive », et des techniques, comme celle des cartes au mur ou encore la séquence faisant suivre des entretiens individuels de débats collectifs structurés par les mêmes questionnements, existent, qu'il faut développer. Faute d'approches et d'outils construisant de façon transparente la solution, c'est toujours celle des groupes les plus forts ou les mieux organisés qui sortira de la discussion.

Cela signifie par ailleurs que les objectifs concrets et opérationnels de la concertation soient également précisés dans une stratégie privilégiant les partenariats public-privé. Pour les acteurs autres qu'étatiques, participer à la prise d'une décision ne vaut que s'il y a par ailleurs plein engagement à mettre en œuvre cette décision. La participation à la discussion et au choix serait alors prolongée, et d'un certain point de vue valorisée, par le partenariat dans l'action qui lui donne tout son sens.

Cela signifie enfin qu'en marge du fonctionnement de telles plateformes, une formation des participants soit organisée, qui permette à chacun, et là encore spécialement aux plus faibles, de tirer profit du fait que la participation est avant tout un processus d'apprentissage mutuel.

## 12.5 Conclusion et recommandations

L'inclusion des acteurs dans la gestion et la gouvernance des forêts n'est pas qu'un thème discursif : la mise en place et le fonctionnement de plateformes multi-acteurs nationales uniques doit se concevoir dans leur opérationnalité. À cet égard, on voit déjà de l'analyse précédente poindre quelques conclusions et recommandations.

Sur le principe même, il est clair que l'institutionnalisation de plateformes uniques sur la forêt présente suffisamment d'avantages pour devoir être considérée dans les réformes en cours des politiques et législations sur la forêt dans les pays d'Afrique centrale.

Au titre de ce qu'il faut faire, on peut retenir les directions suivantes :

- Se doter de structures souples permettant d'adapter la discussion, et donc la (re) composition de l'assistance, à des questions aussi diverses que la réforme foncière, la REDD+, le FLEGT ou les concessions ; la configuration de la plateforme peut gagner à être à géométrie variable, sous réserve que des règles précises assurent la cohérence d'ensemble.
- Établir un règlement intérieur fixant les droits et devoirs de chacun des représentants, définissant les procédures à respecter pour une sérénité des discussions (règles de négociation) et une plus grande transparence (rapports et relevés de conclusions, accès de chacun à l'information), et engageant toutes les parties prenantes à appliquer en ce qui les concerne les conclusions des discussions.

Parallèlement aux actions à développer pour leur intérêt, les dysfonctionnements constatés dans le fonctionnement des plateformes actuelles amènent à rompre avec certaines pratiques habituelles, qui poussent donc à des solutions contraires. Il s'agit, en l'occurrence, de :

- Respecter une proportion entre les diverses catégories d'acteurs qui limite la participation des représentants de l'État (administration des forêts et autres institutions étatiques) à un tiers maximum de l'effectif siégeant et laisser les deux tiers aux autres catégories (la proportion est actuellement au mieux l'inverse), mais en respectant les prérogatives régaliennes de l'État (c'est l'État qui décide au nom de tous) et en gardant à l'esprit que l'État est une partie prenante différente des autres dans la mesure où c'est sous sa responsabilité que l'application des décisions prises doit se faire.
- Rejeter le système des jetons de présence qui place les plateformes actuelles sous le contrôle des PTF qui seuls ont les moyens d'assurer un fonctionnement sur paiement ; il doit être clairement établi que la participation aux débats des représentants fait partie intégrante de leurs droits et devoirs civiques, sans qu'aucun système de rémunération ne prévoie de les défrayer pour autant.

C'est à ces différentes conditions que des plateformes multi-acteurs nationales uniques sur la forêt devront leur légitimité, et donc leur appropriation par les acteurs nationaux, perdant ainsi leur image de création des bailleurs de fonds et autres agences internationales.

Dans le contexte actuel des politiques publiques en Afrique centrale, la création de plateformes nationales multi-acteurs et multi-secteurs devant traiter de façon systématique les questions se posant en matière de développement de la forêt, de conservation de l'environnement et d'aménagement du territoire, constituerait une innovation importante en matière de prise de décision publique. L'inclusion d'acteurs, qui ne sont pas seulement ceux du secteur, mais aussi ceux d'autres domaines influant sur la politique forestière, attesterait de la nécessité pour les pouvoirs publics de construire les décisions sur une négociation transparente avec les diverses parties prenantes, dont l'association à la formulation, à la conduite et à l'évaluation des politiques, reste le meilleur garant de leur efficacité.

## Bibliographie

- Adekunle A.A. et Fatunbi A.O. 2012 Approaches for setting-up multi-stakeholder platforms for agricultural research and development. *World Applied Sciences Journal* 16(7):981-988.
- Boukoulou H. 2015 *Évaluation des plateformes de dialogue multiacteurs de gestion durable des forêts au Congo*. multigr. FAO, Libreville.
- Buttoud G. (éd.) 2011 Change in forest governance as a collective learning process. *Forest Policy & Economics* 13(2):87-154.
- FAO 2015 *Renforcer les CI pour la gestion durable des forêts et leur utilisation au niveau stratégique et pratique ; atelier régional Afrique*. Douala 27-29 mai, rapport de synthèse.
- Faysse N. 2006 Troubles on the way: an analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. *Natural Resources Forum* 30:219-229.
- German L.A., Karsenty A. et Tiani A.M. (éditeurs) 2010 *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.

- Hemmati M. 2002 *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability; beyond deadlock and conflict*. Earthscan, Londres.
- Joiris D.V. et Bigombe Logo P. (éditeurs) 2010 *Gestion participative des forêts d'Afrique centrale : un modèle à l'épreuve de la réalité*. Quae, Versailles, France.
- Kapa Batunyi F. 2015 *Rapport national RDC de revue analytique des groupes nationaux de travail sur la gestion durable des forêts*. multigr. FAO, Libreville.
- Kouplevatskaya I. 2006 The involvement of stakeholders in a forest policy reform process: democracy promotion and power redistribution. *Journal Forestier Suisse* 157(10):483-490.
- Kouplevatskaya I. 2007 La participation des acteurs et le partenariat, comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts. In Buttoud G. (éd.). *Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières*. Revue Forestière Française (5):465-478.
- Mikissa J.B. 2015 *Évaluation des plateformes de dialogue multi-acteurs sur la gestion durable des forêts et l'aménagement du territoire au Gabon*. multigr. FAO, Libreville.
- Ostrom E. 1990 *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, New-York.
- Warner J. (éd.) 2007 *Multi-stakeholder platforms for integrated water management*. Ashgate, Aldershot, Royaume-Uni.

Partie

# 7

## Pour une utilisation plus responsable de l'espace et des ressources

*Les modalités d'une plus grande responsabilisation des acteurs locaux doivent par ailleurs s'inscrire dans des politiques visant clairement une utilisation responsable des terres, laquelle se définit à l'échelle des paysages (Bakouma). L'exemple des forêts modèles montre comment le développement d'une économie sociale peut contribuer à la fois à l'amélioration des conditions de vie des locaux et à la construction d'un modèle de développement durable (Diaw et al.). Des réflexions en cours au CIRAD et à la FAO indiquent qu'une dynamisation des communautés passe par une redéfinition de leurs fonctions en lien avec une réforme des concessions forestières, dont le statut devrait évoluer de façon coordonnée (Karsenty et Vermeulen).*



# 13

## Le développement forestier inclusif passe par l'utilisation responsable des terres

Jean Bakouma<sup>1</sup>

### Résumé

Le bassin du Congo connaît depuis la fin des années 2000 un regain d'intérêt en matière d'utilisation des terres ou de changement d'affectation des terres forestières. Cette évolution répond à la stratégie de diversification économique des États. Elle coïncide avec l'essoufflement des modèles classiques de gestion forestière participative, et se cumule à l'enlisement de la mise en œuvre des Accords de Partenariats Volontaires avec l'Union européenne, et donc de l'amélioration de la gouvernance forestière. De fait, la question de la compétition d'usage des terres se pose avec acuité au regard des attentes en termes d'inclusion de tous les acteurs dans la gestion forestière, de réduction de la pauvreté rurale, et enfin de conservation. Aussi, la stratégie de diversification des sources de capture de rente économique par les États est fortement contrariée par les risques de conflits sociaux et d'accroissement de vulnérabilité des écosystèmes naturels qui lui sont liés. Une telle stratégie n'est pas « soutenable » à moyen-long terme du fait des dégradations qu'elle engendre. La dégradation et corrélativement la préservation des écosystèmes ont un coût qui requiert à la fois des financements responsables, et une échelle de préservation qui est celle du paysage pour prendre en compte l'ensemble des risques. L'approche paysagère intégrée apparaît dès lors comme une solution essentielle.

Mots-clés : *forêt, gestion forestière participative, approche paysagère, dégradation, bassin du Congo.*

---

1 Docteur en sciences économiques, directeur-adjoint « productions et consommations durables » au WWF France.

## 13.1 Introduction

L'exploitation des ressources forestières et celle des autres ressources naturelles constituent en Afrique centrale les principales sources des revenus de l'État et de croissance économique. Cette croissance économique autour de 5,5 % par an depuis le début des années 2010 (BAD 2014) reste fâcheusement « théorique », voire artificielle, pour les populations rurales et urbaines en proie à la pauvreté. Dans le secteur forestier africain, les différentes réformes de législation forestière ont quelque peu positivement bousculé le paysage organisationnel dans une perspective participative et « inclusive », sans toutefois donner entière satisfaction en termes de création de richesse et de redistribution. Au Cameroun en 1994, la création de la foresterie communautaire avait été une grande avancée. Cette initiative a été reprise sous une forme ou une autre dans les réformes qui ont marqué le secteur forestier dans le bassin du Congo, cependant, les succès de la foresterie communautaire restent mitigés.

Parallèlement, la dénonciation, par les ONG environnementalistes, de l'exploitation et du commerce illégal du bois a conduit ces pays sous la pression internationale à un engagement vers une meilleure gouvernance du secteur forestier. Mais, les engagements pris en termes de garantie de légalité, avec ou sans les Accords de Partenariat Volontaires (APV) avec l'Union européenne, marquent le pas en raison des pesanteurs internes à ces pays, de l'irruption de la question foncière et donc de l'utilisation des terres, ou du moins de leur changement d'affectation. En même temps, l'attente par de nombreux opérateurs des licences FLEGT et la réorientation du marché vers des « bois légaux » tendent à freiner la certification forestière FSC. Ces évolutions sont cruciales dans ces pays où se chevauchent le droit foncier coutumier et le droit moderne de propriété ou d'usage des terres, et où les grands groupes agro-industriels s'implantent en vue de satisfaire une demande mondiale en augmentation constante. Cette percée des grands groupes industriels dans l'agriculture et l'exploitation minière dans le bassin du Congo répond aux politiques d'attrait des investissements directs étrangers (ZES au Congo, ZES Gabon vert, etc.) clairement affichées dans ces pays, mais également à leur propre stratégie de valorisation du capital à l'échelle mondiale<sup>2</sup>. En effet, les entrées en investissements directs étrangers se sont accrues de 4 % en 2013 par rapport à 2012 et sont appelées à augmenter dans les prochaines années (CNUCED, 2013). À moyen terme, ces investissements seront concentrés sur l'exploitation minière et l'agriculture, qui sont des *drivers* connus de la déforestation.

Engagés dans une stratégie de diversification et de transformation structurelle de leurs économies, notamment l'économie des ressources naturelles, les pays du bassin du Congo se trouvent écartelés entre d'un côté, la réduction de la pauvreté en milieu forestier et corrélativement la création des richesses qui la sous-tend, d'un autre côté, la conservation des écosystèmes, les deux facteurs s'alliant pour poser le problème de l'utilisation des terres par les communautés et leur participation ou inclusion dans les choix d'affectation d'usage des terres à des fins productives ou de conservation. Dans les faits, ce tiraillement des États est grandement en faveur de la capture de rente issue des affectations des terres. De leur côté, les entreprises d'exploitation des ressources naturelles engagées ou pas dans des pratiques responsables semblent faire cavalier seul sans synergie avec les autres acteurs,

2 Et ce, d'autant plus que les capacités de production de l'huile de palme arrivent à saturation en Asie du Sud-Est.

mais uniquement en réaction à la demande de leurs marchés internationaux. Enfin, les petits paysans artisans tentent à leur échelle de satisfaire les marchés locaux urbains, sans s'insérer véritablement dans une logique de développement, mais dans celle de l'économie de subsistance. L'ensemble de ces évolutions amène à s'interroger comment une inclusion de tous les acteurs sociaux et économiques à la gestion forestière, peut garantir à la fois une réduction de la pauvreté rurale et une conservation forestière au moment où l'espace forestier rural est aux prises à des affectations changeantes et concurrentes ? C'est l'objet de la présente contribution qui prend appui sur une approche à l'échelle du paysage pour un « usage responsable des sols<sup>3</sup> » et des écosystèmes, afin de tenir compte de l'accroissement des risques et de la nécessaire insertion des communautés dans la chaîne de valeurs.

## 13.2 De la compétition d'usage des terres à leur nécessaire complémentarité

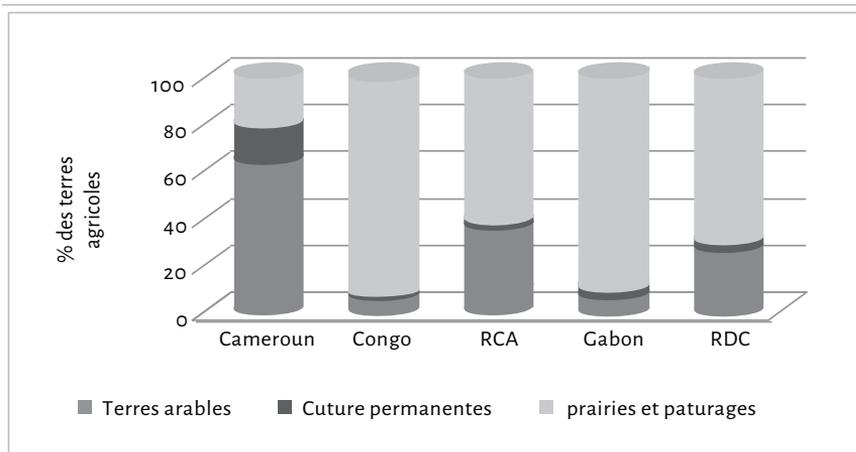
L'Afrique centrale et particulièrement les pays du bassin du Congo jouissent d'une dotation forestière tropicale qui occupe le deuxième rang mondial, soit environ 200 millions d'ha de forêt tropicale humide selon les sources. D'après la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (EDF 2010), près de 40 millions de personnes comprenant plus de 150 groupes ethniques vivent directement de la forêt pour subvenir à leurs besoins en nourriture, en médicaments, en produits autres que le bois, matériaux de construction et en énergie. En même temps, certains pays de cette région (RCA, Cameroun, Congo, RDC et Gabon) couvrent une superficie agricole d'environ 56 millions d'hectares (Faostat 2015). Cela ne veut nullement dire qu'il s'agit des surfaces cultivées. La République du Congo par exemple dispose d'environ 31 % de ses terres qui sont qualifiées de terres agricoles<sup>4</sup> (EDF 2013). Il y a là un problème de politique agricole en soi et de régulation d'affectation des terres à des fins productives.

Au Gabon, 20 % des terres du pays sont qualifiées de terres agricoles alors qu'à peine 6 % de ces terres sont allouées aux cultures temporaires et un peu plus de 3 % aux cultures permanentes. Il faut remarquer que la RDC et la RCA, deux pays avec de plus grandes superficies, sont aussi ceux ayant de plus faibles étendues agricoles. Le Cameroun fait figure de grenier de l'Afrique centrale dans ces conditions puisque environ 60 % de ses terres agricoles sont affectées aux terres arables, et qu'autour de 14 % des terres agricoles sont utilisés en cultures permanentes. Le poids du secteur agricole dans l'économie camerounaise est considérable et contribue à hauteur d'environ 20 % au produit intérieur brut du pays. Et pourtant malgré ses performances agricoles comparativement aux autres pays, le Cameroun reste importateur de produits vivriers du fait de certains obstacles d'ordre financiers, organisationnels et infrastructurels.

À l'exception du Cameroun qui s'est doté d'une stratégie de développement du secteur rural (SDSR), cette sous-utilisation des terres agricoles dans le bassin du Congo dévoile en partie la question de la régulation des affectations des terres, autrement dit, des choix

3 Au bénéfice des communautés mais tout en protégeant l'environnement.

4 Selon les sources statistiques officielles internationales ; ces sources obtiennent leurs données généralement auprès des administrations nationales.



**Figure 13.1 Quelques usages des terres agricoles**

Source : Faostat - Calculs sur données de 2008-2011.

d'utilisation des terres dans un but précis (EDF 2013). Dans une économie mondiale où la concurrence est la règle et où les agricultures et les tissus industriels nationaux sont inégalement productifs, le déséquilibre agricole en Afrique centrale s'ajoute à l'agriculture sur brûlis et l'approvisionnement en bois de feu pour contribuer à la déforestation. Les nouveaux investissements dans le domaine agro-industriel risquent fort également d'accentuer la déforestation.

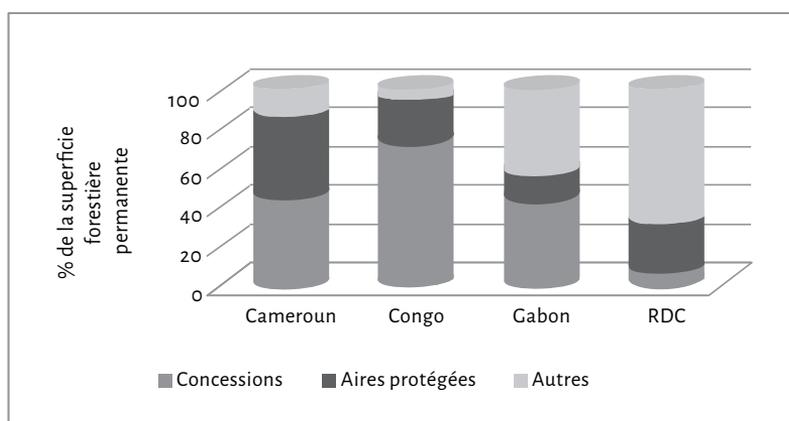
Ces activités agricoles, tant soit peu développées se cumulent avec les autres usages des terres notamment l'exploitation minière et les infrastructures hydro-électriques ou les routes, y compris dans des espaces reconnus d'importance en biodiversité et de connectivité écologique. Ainsi, l'espace transfrontalier TRIDOM<sup>5</sup> par exemple, jusque-là très enclavé et peu anthropisé, connaît des transformations d'usage des terres. Ces changements sont issus des affectations et des usages des terres consécutives à l'ouverture des mines près de Lomié et Mballam (au Cameroun), le projet minier de Bellinga au Gabon sans oublier des infrastructures de desserte lourde. Au Cameroun, le chevauchement entre les permis miniers et les Unités Forestières d'Aménagement (UFA) dans la zone du TRIDOM concerne 61 % des UFA du paysage. Il se traduit implicitement par le non-respect du plan d'aménagement par l'exploitant forestier qui s'expose de facto aux sanctions prévues par la loi (Messina 2015).

Au-delà de l'espace TRIDOM, les affectations des terres pour l'exploitation minière ont connu un regain d'intérêt depuis le début des années 2010. En l'occurrence en République Démocratique du Congo où le secteur minier solide est le moteur de la croissance économique, on y extrait surtout du cuivre<sup>6</sup>, du cobalt, du coltan, de l'or, du diamant, de même que du pétrole qui représente aujourd'hui le quart des revenus de l'État.

Au Congo Brazzaville voisin, en 2011, environ 13 % soit près de 500 000 ha de la surface totale des aires protégées faisait l'objet de conflit d'usage du fait de chevauchements,

5 Cette zone couvre une superficie de 141 000 km<sup>2</sup> dont 35 968 km<sup>2</sup> (24 %) d'aires protégées (Dja, Boumba-Bek, Nki et Mengame pour le Cameroun ; Minkébé et Mwagne pour le Gabon ; Odzala pour le Congo).

6 La RDC est le principal producteur de cuivre en Afrique et premier exportateur mondial de cobalt.



**Figure 13.2** Quelques affectations forestières dans certains pays

Source : WRI, Atlas forestiers interactifs des pays 2009 et 2012.

principalement avec les permis miniers. Dans ce pays, entre 2006 et 2011, le domaine forestier permanent en surface a augmenté de 6 % soit près de 1,3 million d'ha de plus, quand la superficie des permis miniers s'est quant à elle accrue de 23 % dans la même période, soit près de 2,3 millions d'ha de plus (WRI 2011). Au Gabon, au-delà de l'exploitation de manganèse et de fer, la manne aurifère est l'objet des convoitises des investisseurs étrangers et d'arbitrages politiques pour l'émergence économique du pays. L'atlas interactif du WRI<sup>7</sup> dans le bassin du Congo montre des chevauchements inquiétants pour les populations et les écosystèmes forestiers.

Alors que le secteur forestier dans ces pays tente de se réorganiser et d'améliorer sa gouvernance, la question de l'exploitation minière se pose en termes de conflits entre l'exploitation industrielle et l'exploitation artisanale, d'utilisation des terres forestières et d'impacts environnementaux. En effet, le mercure utilisé par exemple pour l'orpaillage pollue les rivières, et l'exploitation minière par les grandes entreprises implique des forages avec des produits toxiques, des abattages d'arbres, des déblaiements de collines, des traitements des minerais avec des substances chimiques.

À ces conflits d'utilisation des terres entre les industriels forestiers et miniers, s'ajoutent ceux entre les industriels miniers et l'exploitation minière artisanale, sans oublier les dénonciations d'ONG environnementales quant à l'empiètement de ces activités industrielles sur les zones de conservation. Ces conflits sont en partie le produit de la stratégie pour « l'émergence économique » de ces pays. Cette stratégie qui se structure à grands traits autour de l'adjonction aux concessions d'exploitation forestière, le développement des concessions minières et des plantations agro-industrielles, notamment d'hévéa et de palmier à huile<sup>8</sup> consolide la culture politique de capture de rente économique. Celle-ci se traduit généralement par des arbitrages politiques en faveur des investisseurs miniers et des

7 World Resource Institute

8 Il ne s'agit pas de rejeter en bloc le développement de l'agriculture dans ces pays, mais de considérer les risques et de les minimiser en exigeant que ces plantations ou ces extractions minières se fassent selon les standards de durabilité et de bonnes pratiques.

plantations agro-industrielles dans des paysages où se superposent une mosaïque d'utilisation des terres. Ce calcul économique et politique privilégie les retours d'investissement à courte temporalité en matière de choix d'affectation des terres, ce qui n'est pas de nature à soutenir une exploitation responsable des ressources naturelles, minières ou pas. En ce sens, les usages des terres forestières s'accompagnent de dégradation, sinon de déforestation. Cette déforestation est au centre des enjeux environnementaux et de gestion forestière participative sur lesquels, plutôt que de s'affronter, devraient s'accorder les différentes parties prenantes.

### 13.3 Jeux et enjeux d'acteurs

Les interactions entre parties prenantes dans l'utilisation des produits forestiers et la gestion des terres forestières se sont d'abord cristallisées autour de la question de la déforestation. Abondamment dénoncée par les groupes écologistes, la déforestation s'est imposée dans les tribunes internationales dès le sommet de Rio de 1992. Sous l'effet des pressions des organisations écologistes et des conditionnalités des institutions internationales, les pays du bassin du Congo ont entrepris des réformes de leur législation forestière pour allouer des concessions forestières dans une perspective de gestion forestière durable. Contrairement au secteur agricole, on peut considérer que, dans ces pays, le secteur forestier, grâce à ces réformes, est de loin le mieux structuré malgré les faiblesses encore persistantes. On a assisté à une augmentation des forêts affectées à la conservation<sup>9</sup>, aux communautés locales<sup>10</sup> et enfin à l'exploitation durable du bois même si dans ce domaine il reste encore beaucoup à faire<sup>11</sup>. De longue date, des accords entre les États et le secteur privé existent sous forme de licences d'exploitation. Près de 50 millions d'ha de forêt sont sous licence d'exploitation par le secteur privé. Des exploitants forestiers ont adhéré à cette évolution vers l'aménagement durable des forêts. En Afrique centrale, cet aménagement durable incarne en soi une dimension de la gestion forestière participative. Celle-ci s'est consolidée avec l'essor des premières certifications FSC (*Forest Stewardship Council*) dans le bassin du Congo en 2006. Mais cet engouement vers la certification forestière FSC semble s'essouffler à l'heure actuelle du fait de la recomposition des marchés internationaux de bois avec l'irruption de la Chine comme premier importateur de bois tropicaux, et l'arrivée des opérateurs asiatiques peu enclins à avancer vers le FSC. En plus de ces deux facteurs, les opérateurs avancent souvent la complexité du système de certification FSC et les exigences trop fortes<sup>12</sup> pour son obtention, ainsi que son coût financier. Ainsi les surfaces certifiées FSC stagnent et ne comptent que pour 11 % des concessions octroyées et 28 % des forêts aménagées. Quoiqu'il en soit, les surfaces aménagées représentent à peine 38 % des concessions allouées, ce qui n'est pas non plus brillant au regard des objectifs politiques affichés (cf. Tableau 13.1).

9 Environ 12% des forêts du Bassin du Congo sont classées en réserve ou parc.

10 On dénombre autour de 18 millions d'ha, sur environ 50 millions, de concessions forestières qui sont théoriquement aménagées.

11 Environ 4 millions d'ha de forêt sont certifiés gestion durable par le FSC.

12 La tentation est grande de suppléer à FSC un système moins exigeant, mais celui-ci court le risque d'être torpillé par les ONG. De même, une fois les licences FLEGT octroyées, il y aura intérêt à ce qu'un seul bois illégal ne soit pas détecté par les ONG, car cela risquerait de remettre en cause l'ensemble du système.

**Tableau 13.1 Superficie des concessions forestières de longue durée en Afrique centrale**

	Concessions forestières			Concessions aménagées	Concession certifiées FSC
	Superficie (ha)	Nombre	Superficie moyenne (ha)	Superficie (ha)	Superficie (ha)
Cameroun	7058958	111	63594	5071000	940945
Congo	12600221	51	247063	3504159	2443176
Gabon	14272630	150	95151	7181420	2062494
RCA	3058937	11	278085	3058937	0
RDC	12184130	80	152302	0	0
Total	49174876	403	836195	18815516	5446615

Source : FAO Etat des forêts, 2013 ; FSC Facts and figures, octobre 2015

Si on fait l'hypothèse optimiste d'une certification moyenne de 5 millions d'hectares tous les dix ans « toutes choses égales par ailleurs », il faudrait au moins 40 ans pour certifier « gestion durable » tout le massif forestier actuellement alloué à la production dans le bassin du Congo. Il y a donc une marge de progression assez importante pour consolider la gestion durable des forêts en Afrique. Le plan d'action FLEGT<sup>13</sup> est un appui à cette amélioration à condition qu'il ne soit pas interprété comme un simple mécanisme d'accès au marché européen. Mais au contraire, un mécanisme d'appui à l'amélioration de la gouvernance du secteur forestier africain qui va permettre d'améliorer la durabilité des opérations d'exploitation forestière. Les forêts africaines ont besoin d'être gérées durablement pour continuer à maintenir leur chaîne de valeurs, et résister face aux affectations et usages alternatifs des terres forestières, mais également pour être efficacement prises en considération dans le débat climatique. La consolidation de l'aménagement forestier nécessite d'appuyer l'action des ONG qui ont joué un rôle crucial dans l'élévation du niveau de l'aménagement forestier, dans l'implication du secteur privé, de celle des communautés locales ainsi que des autorités publiques.

Parallèlement, les pays du bassin du Congo s'activent dans des stratégies d'attraits d'investissements directs étrangers, avec notamment l'octroi de concessions à des nouveaux acteurs asiatiques à des fins d'exploitation agricole et forestière. Au Gabon, la société singapourienne Olam est de loin le plus grand allocataire des concessions à la fois pour l'exploitation agricole et pour l'exploitation forestière. Mais dans l'ensemble la relance de la production d'huile de palme est attendue en matière de création de richesses dans l'économie<sup>14</sup>.

En fait à certains égards, l'affectation des terres dans cette région suit un processus qu'on peut qualifier d'opaque et de porteur de conflits sociaux et d'usage. Les bonnes intentions dans les documents de stratégie conçus souvent avec l'aide des institutions internationales

13 *Forest Law Enforcement Governance and Trade.*

14 Au Congo : Après plus de deux décennies d'arrêt de la production industrielle d'huile de palme, la relance de la filière est en cours, avec notamment trois sociétés : Eco-Oil Energie Congo, Atama Plantation et sa filiale Lexus Agric. Au Gabon, le groupe agro-industriel Olam a inauguré le 14 août 2015 son usine de transformation d'huile de palme.

sont rarement mises en œuvre de façon efficace du fait de la fragmentation du problème d'utilisation des sols<sup>15</sup>. La gestion forestière participative du type foresterie communautaire ou l'exploitation forestière classique sont impactées par l'ensemble des activités de production ou de conservation sur leur territoire.

Cette opacité dans l'affectation des terres n'est pas exempte de risques pour la gestion forestière participative, d'autant plus que l'Afrique est un continent extrêmement vulnérable à plusieurs niveaux. Lorsqu'on cumule les affectations actuelles des terres à des fins de production agricole et d'exploitation forestière, on ne peut occulter la question de la gestion foncière et celle d'accroissement des risques sociaux et environnementaux qui lui sont liés. D'une part, l'arrivée des nouveaux investisseurs agro-industriels est interprétée comme une réduction des terres cultivables, d'autre part, elle est considérée également comme une réduction des surfaces à protéger et pourrait même se traduire par une diminution des surfaces à concéder ou déjà concédées à l'exploitation forestière<sup>16</sup>.

Dans ce contexte, on ne voit pas très bien la pérennité du modèle actuel où se chevauchent des forêts pour les communautés, et l'exploitation industrielle du bois ainsi que les espaces forestiers de conservation en raison des tensions que vont engendrer les nouvelles demandes des terres ou leur changement d'usage. En filigrane, apparaissent des risques sociaux, environnementaux et économiques sur base d'insécurité foncière. Dès lors, gérer et réduire ces risques en contrepartie d'un développement forestier inclusif est l'une des clés pour réussir une gestion forestière participative. La prise en compte des différents facteurs de vulnérabilité écologique, politique, économique et sociale implique de gérer et de répartir les risques entre des parties prenantes aux enjeux parfois discordants. Pour cela, il faut se situer à une échelle de vision et d'action plus englobante, en essayant de mieux articuler les initiatives privées et publiques, de consolider les acquis de l'aménagement forestier durable dans la sous-région, et d'intégrer ces progrès dans un nouveau cadre porteur de synergie.

### 13.4 Face à l'accroissement des risques, l'approche paysagère comme perspective

La dégradation et corrélativement la préservation des écosystèmes ont un coût qui requiert à la fois des financements innovants, et aussi une échelle de préservation qui est celle du paysage pour prendre en compte l'ensemble des risques. Les financements à caractère climatique se situent déjà à cette échelle paysagère pour intégrer plus efficacement les peuples autochtones dans le processus de préservation et de bénéfices issus des écosystèmes. De même, une prise de conscience se développe dans les financements privés qui tendent à se « verdier » de plus en plus en requérant un « cahier des charges vert » aux demandeurs de financement. Sur la sphère réelle, l'heure est à la conciliation des enjeux à l'échelle du paysage pour un usage responsable des sols et des écosystèmes.

15 Par exemple, on trouve des schémas nationaux d'aménagement du territoire d'un côté, les plans d'affectation et d'usage des terres forestières de l'autre de façon complètement déconnectée et sans être sous la même autorité publique. Du coup, il est difficile d'apporter une solution à un problème dont on ne connaît que partiellement les contours.

16 Il existe déjà un différend latent à ce sujet du fait que la nouvelle administration forestière prévoit de réduire les surfaces concédées à l'exploitation forestière au profit d'un changement d'usage.

### 13.4.1 Aperçu de l'approche paysagère

L'approche paysagère n'est pas nouvelle en soi, elle est déjà en vogue depuis de nombreuses années et il en a été fait référence précise dans le cadre de la CCNUCC. Actuellement, les évolutions en cours en termes d'affectation et d'utilisation des terres en Afrique ou en Asie suscitent un regain d'intérêt de cette approche. Raisonner à l'échelle des paysages permet aux acteurs et décideurs d'avoir une vision plus large en matière d'affectation et d'usage des terres. Tout récemment, la plateforme Terrafrica, lancée en 2005 et pour appuyer les objectifs de l'Initiative du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) du NEPAD, a mis en lumière – que ce soit au Cameroun, au Kenya ou en Côte d'Ivoire – la contribution de l'approche paysage en matière de gestion des terres au bénéfice des paysans et de la conservation. Dans le bassin du Congo, on peut mentionner différentes initiatives qui s'inscrivent dans cette approche, dont l'initiative de l'IUCN « Paysage et Moyens d'Existence » (en abrégé LLS). En partenariat avec le programme TRAFFIC, le WWF, l'ICRAF et le CIFOR, cette initiative cherche à accroître les impacts positifs sur la réduction de la pauvreté rurale, la croissance économique, la qualité environnementale, le bien-être de l'homme et la conservation de la biodiversité. Elle est mise en œuvre dans 11 composantes géographiques dont le paysage transfrontalier de la Sangha, qui regroupe le Cameroun, le Congo, la RCA dans le bassin du Congo.

De même le projet TRIDOM est une approche paysagère de gestion et de conservation de la biodiversité. Le Paysage TRIDOM s'étend sur le Congo, le Gabon et le Cameroun. Il comprend sept aires protégées et couvre une superficie de 141 000 km<sup>2</sup> dont près de 36 000 km<sup>2</sup> (24 %) d'aires protégées. Mis en œuvre par le l'UNOPS et le PNUD avec les fonds du GEF et appuyé par les ONG de conservation, le projet TRIDOM est une sorte de « *mega-landscape approach* ».

De son côté, le Programme Régional pour l'Environnement en Afrique Centrale (CARPE) a travaillé depuis de longues années en étroite collaboration avec ses partenaires en vue d'améliorer les capacités de gestion des ressources naturelles dans le bassin du Congo, contribuant à l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux. Les efforts sur le terrain se sont concentrés sur 12 paysages, choisis et délimités en fonction de leur contribution pour la préservation des forêts et la conservation de la biodiversité. Les actions sont guidées par la planification participative de l'utilisation des terres (PUT) en donnant la priorité à trois types de zones (macrozones) à délimiter au sein des paysages : l'aire protégée (AP), la zone de gestion locale des ressources naturelles (GLRN) et la zone d'extraction des ressources (ZER). Les objectifs des trois macrozones du paysage doivent donc être harmonisés et ne pas contrarier ceux du paysage dans son ensemble.

De même une démarche d'extension et de création de nouvelles « forêts modèles africaines », notamment dans les pays du bassin du Congo, a vu le jour en 2010. Appuyés par les gouvernements, 9 forêts modèles sont actuellement en construction au Cameroun (2), en RDC (4), en RCA (1), au Rwanda (1) et en République du Congo (1). Ces forêts modèles sont toutes fondées sur les mêmes principes de base (territoires, partenariats, durabilité, gouvernance, programme d'activité, « réseautage » et mutualisation des savoirs), tout en restant uniques, autonomes et ancrées dans les priorités localement établies<sup>17</sup>.

17 RAFM, Réseau Africain des Forêts Modèles.

Enfin, récemment, le projet GFA/GIZ sur l'harmonisation des concepts liés à l'utilisation des terres à l'échelle régionale, a conduit, avec l'appui du WRI, à l'élaboration d'un atlas forestier régional sur l'utilisation des terres de l'espace COMIFAC. Cet atlas fournit des informations sur la superposition des usages des terres utiles pour la modélisation de la déforestation dans le bassin du Congo dans les quinze prochaines années.

L'identification des limites du paysage dépend certainement d'arrangements institutionnels variables selon la taille de ce paysage. La plupart du temps, les enjeux que renferme un paysage nécessitent des arrangements institutionnels plus ou moins flexibles, soit entre nations (cas de TRIDOM pour un grand paysage), soit à l'intérieur d'un même pays (petit paysage), mais couvrant plusieurs districts ou départements dans le cadre duquel les autorités nationales ou locales et un ensemble de parties prenantes décident de collaborer et d'œuvrer au développement d'une vision cohérente pour la gestion du paysage.

De son côté, pour s'affranchir de certaines difficultés de conservation des écosystèmes forestiers entourés de diverses utilisations des sols, le WWF a développé des principes pour une approche paysagère ou à l'échelle d'un territoire. Ces principes reposent sur trois piliers en interaction dynamique : les valeurs écologiques, les valeurs sociales ou éthiques, et enfin les valeurs économiques. Dans la pratique, il y a parfois des contradictions entre certaines valeurs fondatrices de ces principes<sup>18</sup>. De fait, cette approche implique une collaboration de long terme et se veut une démarche inclusive et intégrative dans la perspective de créer de la valeur pour toutes les parties prenantes. On parle alors de l'approche paysagère intégrée prenant en compte « une mosaïque d'activités dans un espace socio-écologique en vue de partager les risques et les opportunités »<sup>19</sup>.

Cette approche comporte cinq éléments en interaction dynamique qui peuvent se schématiser comme sur la Figure 13.3.

Ces cinq éléments contribuent à l'identification des risques sociaux et environnementaux, à la construction des partenariats pour appuyer et partager la prise de décision, et enfin à la négociation pour atteindre les objectifs multiples.

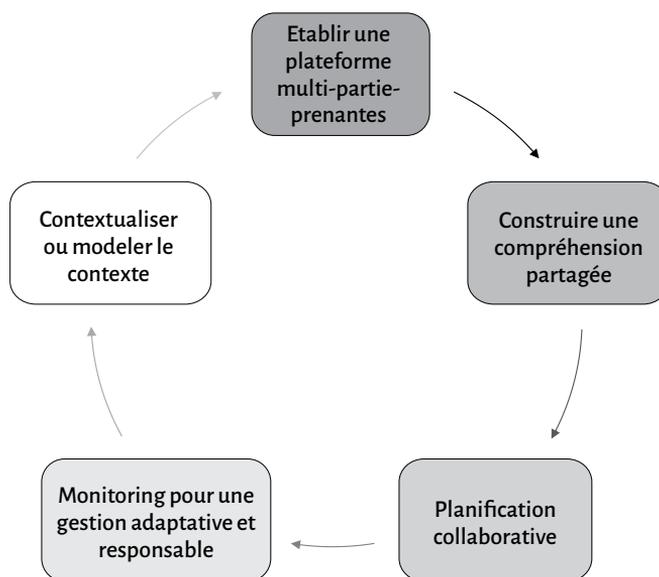
### 13.4.2 Les pistes de solutions issues de l'approche paysagère.

Les décideurs africains se trouvent donc impliqués dans des collaborations à objectifs multiples au centre desquelles se trouve l'affectation des terres et leurs usages. Une telle évolution offre un nouveau cadre de fonctionnement qui vise à la fois à créer de la richesse, à protéger les écosystèmes et à améliorer le bien-être des communautés de façon collaborative. Cinq pistes de solutions peuvent être envisagées suivant l'approche paysagère intégrée.

---

18 Par exemple, un barrage hydroélectrique est une source d'énergie renouvelable qui permet de réduire l'approvisionnement en bois de feu et donc l'impact sur le changement climatique, tout en présentant des risques écologiques et sociaux importants. Un autre exemple est le besoin des communautés locales en infrastructures routières pour accéder au marché alors que cela peut se faire au détriment de la forêt. Pour le WWF, la réponse doit donc être spécifique au contexte.

19 Terrafrica fait la promotion des partenariats d'entreprises pour appuyer les entreprises, les communautés et les écosystèmes.



**Figure 13.3** Éléments clés d'une approche paysagère intégrée

Source : The little sustainable landscape book. Global Canopy Programme (novembre 2015)

### Établir une plateforme multiparties prenantes

Il s'agit d'engager toutes les parties prenantes dans un processus participatif de conception et de gestion des actions dans le paysage. Une telle plateforme doit être instrumentalisée par la présence de facilitateurs chargés de coordonner l'ensemble des acteurs dans des tables rondes de discussions. Elle nécessite une cartographie des parties prenantes. La question sociale, trop souvent malmenée par certaines entreprises sans politique sociale responsable, et malmenée par des décisions publiques opportunistes d'affectation des terres et par l'absence de redistribution efficace des produits de la fiscalité forestière, trouve ici au travers de la plateforme multiacteurs un cadre pour mieux juguler les impacts négatifs induits par ces investissements.

### Construire une compréhension partagée

Il s'agit que les acteurs construisent ensemble les questions qu'ils se posent et les solutions à y apporter. Cette construction partagée passe par la circulation de l'information et par le dialogue entre les parties prenantes, de façon à s'approprier les problèmes à traiter et leurs causes dans le territoire, et pour échanger sur les motivations de chacune des parties prenantes. Cela concerne entre autres la fixation des limites du paysage, et l'utilisation des instruments de cartographie spatiale des services écosystémiques. Le consentement libre, informé et préalable complète la boîte à outils pour bâtir cette compréhension, et se prolonge avec l'évaluation des droits fonciers, l'analyse des utilisations des terres et l'analyse des chaînes de valeurs et d'approvisionnement.

### Planification collaborative

L'approche paysagère se singularise également en ce qu'elle repose sur un accord de long terme sur des objectifs multifonctionnels et sur un plan d'action collaboratif, réglant

les relations et les activités spatiales qui génèrent des bénéfices sociaux, économiques et environnementaux pour chacune des parties. Cette planification passe par le développement de scénarios, de cadres logiques et de chaînes de résultats. En même temps, le discours sur le changement est accepté, la description des activités et leurs coûts appréhendés. Enfin, elle procède à l'identification des risques et des solutions pour leur atténuation, par la cartographie d'usage communautaire des terres et le zonage du paysage. Il s'agit en fait d'une planification intégrée de gestion des écosystèmes et d'affectation des terres prenant en compte à la fois les besoins de conservation et de développement par les décideurs publics et le secteur privé. Dans les cas de juxtaposition ou de chevauchement des permis d'exploitation entre extraction minière, agro-industrie et conservation, cette planification intégrée fournit un véritable outil d'évitement ou de résolution de conflits d'usage.

### **Suivi, évaluation gestion adaptative et responsabilité**

Il s'agit ici, dans le cadre de l'approche paysagère, de mesurer les progrès et de réaliser les ajustements, en un suivi-évaluation fait d'apprentissage pour la gestion adaptative. L'approche intègre le niveau de référence REDD+<sup>20</sup> dans le cadre du suivi évaluation et vérification, mais également le suivi et l'évaluation communautaires, la communication et la gestion adaptative. Dans les « Principes, critères sociaux et environnementaux » du programme ONU-REDD, la nécessité de prendre en compte les communautés dans la problématique du climat apparaît dès le premier principe. De son côté, la FAO, dans sa « feuille de route » pour conforter l'appui aux organisations de producteurs forestiers, préconise dans son cinquième principe de connecter les petits producteurs aux marchés et aux services, mais également les agences de développement et de développer les partenariats avec les ONG. Les projets REDD+ Maï-Ndombé et le projet de charbon biologique « Ecomakala » en RDC avec l'appui du WWF et d'organismes de coopération peuvent être qualifiés d'insertion des communautés dans la chaîne de valeurs, assortie de suivi, évaluation, gestion adaptative et responsabilisation. C'est dans le même esprit que le WWF a développé la démarche de « l'entreprise forestière communautaire » en cherchant le développement des capacités entrepreneuriales des communautés (Bakouma et Sève 2012). Quant au secteur privé leader dans ce cadre, il peut démontrer de façon mesurable à base de principes transparents et pratiques, la valeur sociale et environnementale nette de ses activités. On aboutit ainsi à des indicateurs d'impacts et à des plateformes d'apprentissage et d'évaluation. La référence à REDD+ apporte la mesure de la performance et donc « l'additionnalité ».

### **Aligner les forces extérieures qui affectent le paysage**

La prise en compte des forces extérieures qui s'exercent sur le paysage, comme les modes de gouvernance, l'environnement financier et les marchés, conduit à modeler le contexte afin qu'il appuie les objectifs acceptés dans le paysage. Cela passe par l'identification des politiques qui appuient ou bloquent la participation, la décentralisation, la certification au niveau du paysage (VCS<sup>21</sup>, PSE<sup>22</sup>, fonds verts, etc.). Cela comprend aussi une sélection des sites d'investissement sur la base des directives connues, appuyées par un système de « vigilance raisonnée » des investissements, et enfin des procédures formalisées et

20 Réduction des Emissions de la Déforestation et la Dégradation.

21 *Voluntary Carbon Standard*

22 Paiements pour services environnementaux

appliquées. Les schémas de certification, qui jouent un rôle en leur qualité d'outils de marché, permettent, lorsqu'ils sont bien appliqués, et basés sur la performance, une gestion environnementale et sociale de l'usage des terres comme cela a été le cas au Cameroun et en Côte d'Ivoire avec l'Initiative Africaine Cacao<sup>23</sup>.

Dans le domaine forestier, il a été montré une corrélation positive entre les progrès sociaux et la mise en œuvre par les entreprises de la certification FSC (CIFOR 2013), celle-ci étant le seul outil à ce jour en milieu forestier africain de mise en œuvre des principes de responsabilité sociale des entreprises (Bakouma 2014). La certification peut faire partie intégrante d'une approche en termes de paysage pour autant qu'on étende ses exigences aux villages riverains des concessions forestières. Cela est d'autant plus vrai que la pérennité du modèle économique actuel des entreprises certifiées FSC face aux évolutions du marché des bois tropicaux montre des signes de faiblesses.

À ce jour les entreprises certifiées FSC supportent seules les risques et les coûts liés à l'exploitation responsable des ressources forestières et à l'intégration des communautés riveraines dans les plans de développement local. L'approche paysagère a l'avantage d'identifier les autres activités de production ou de conservation à l'échelle du paysage, et donc de permettre de partager les risques et les coûts avec l'ensemble des parties prenantes.

## 13.5 Conclusion

Le modèle actuel de travail en « silos » en milieu rural n'est plus soutenable pour longtemps en matière de gestion forestière participative. Les quelques entreprises forestières qui se sont engagées dans la voie d'une production forestière responsable supportent des coûts importants et encourent des risques qui les fragilisent. Les communautés ne sont pas véritablement insérées dans le tissu productif, comme en témoigne le niveau de pauvreté élevé en milieu rural. Les nouvelles affectations des sols à l'agriculture peuvent ne pas faire mieux si l'attention des autorités publiques reste la capture de la rente agricole/minière ou forestière, et si le modèle d'organisation de la production en milieu rural reste le même. L'arrivée des groupes agro-industriels offre des opportunités à saisir et des challenges à relever. Il faut se situer au niveau du paysage ou du moins d'un plus grand territoire pour intégrer les différentes activités de production et de conservation forestières qui impactent les communautés forestières, et finalement urbaines qui dépendent grandement du milieu rural. Ce territoire lui-même doit faire l'objet d'arrangements institutionnels réalistes facilitant l'opérationnalisation des projets. Travailler à l'échelle du paysage en mettant l'accent sur les changements d'affectation des terres permettrait de mieux répartir les risques et de créer des synergies à travers des partenariats multi-acteurs et multi-objectifs. Des entreprises au sein d'une plateforme<sup>24</sup> sont plus puissantes afin d'engager les décideurs à créer des conditions au niveau local et national pour créer des richesses et réduire la pauvreté. En se situant à l'échelle du paysage, les différentes utilisations ou affectations des terres s'articulent avec

23 *African Cocoa Initiative* est un partenariat public-privé dont l'objectif est de doubler la productivité du cacao de 100 000 ménages agricoles à travers le renforcement des institutions locales et nationales, tout en augmentant le revenu des agriculteurs de 150 à 200 %.

24 Il s'agit d'une mutualisation d'efforts en vue de créer de la valeur.

**Tableau 13.2 Approche paysagère intégrée - représentation synthétique**

Éléments clés d'une approche paysagère intégrée	Description	Instruments	Indicateurs
1-Établir une plateforme multi-parties prenantes	Engager toutes les parties prenantes dans un processus participatif de conception et de gestion des actions dans le paysage.	Des facilitateurs ; Cartographie des parties prenantes	1-Carte des parties prenantes finalisée.
		Capacités de suivi évaluation, réunions	2-Une plateforme multiacteurs est constituée.
-Construire une compréhension partagée (s'assurer que toutes les parties prenantes ont l'information nécessaire et déclencher le dialogue)	Avoir une compréhension partagée parmi les parties prenantes sur les problèmes à traiter et leurs causes, les relations entre les parties et comprendre les motivations de chacune des parties.	Instrument de cartographie spatiale des services écosystémiques (ex. Invest).	3-Évaluation du capital social et environnemental
		Évaluation sociale et environnementale stratégique et des droits fonciers, CLIP	
		Analyse de la chaîne de valeurs et d'approvisionnement	
3 Planification collaborative (accord de long terme sur les actions sur le paysage qui vont bénéficier à chacune des parties)	Accord sur des objectifs multifonctionnels et un plan d'action collaboratif, accord également sur les relations et activités spatiales qui génèrent des bénéfices sociaux économiques et environnementaux.	Analyse des utilisations des terres et des changements d'utilisation des terres	4-Changement d'usage des terres et facteurs de tendance de long terme, causes des problèmes.
		Instrument de développement de scénario, cadre logique et chaîne de résultats	5-Vision paysagère et plan d'action finalisés
		Théorie du changement acceptée, description des activités et leurs coûts	
		Identification des risques et leur atténuation	
4- Suivi, évaluation gestion adaptative et responsabilité (mesure de progrès et ajustement)	Suivi évaluation et apprentissage pour la gestion adaptative.	Cartographie d'usage communautaire des terres, zonage du paysage	6-Planification spatiale intégrée
		Niveau de référence REDD+ ; suivi évaluation et vérification, suivi et évaluation communautaire	7- indicateurs d'impacts, état des lieux de référence et suivi évaluation en place.
5- Contextualiser ou modeler le contexte (aligner les forces extérieures qui affectent le territoire/paysage)	Influence sur la gouvernance, l'environnement financier et les marchés qui impactent le paysage de sorte qu'ils appuient les objectifs acceptés dans le paysage.	Apprentissage, communication et gestion adaptative	8-Plateforme d'apprentissage et d'évaluation.
		Identification des politiques qui appuient ou bloquent la participation, la décentralisation, le CLIP etc.	9-Entreprendre une analyse politique
		Certification au niveau du paysage ex. VCS, PSE, sélection des investissements au niveau du paysage, fonds verts etc.	10-Revue des pratiques de financement durable et des opportunités de production responsables.

Source : WWF, Integrated landscape approach

à la fois efficience et efficacité en matière d'approvisionnement durable et d'intégration des communautés dans les processus de production et de conservation. Des entreprises comme Mondi dans la filière papier ont adhéré à la plateforme NGP (Nouvelle Génération des Plantations) pour contribuer efficacement à la gestion de l'eau et à l'amélioration du niveau de vie des populations. Les entreprises impliquées dans l'approche paysagère peuvent plus facilement se focaliser sur la qualité de leurs investissements et bénéficier d'effets d'aubaine avec les autres acteurs économiques y compris les communautés locales dans un partenariat stratégique. Dans la mesure où le salariat n'est plus le seul mode d'insertion dans le tissu économique, les communautés doivent être formées et encadrées dans un objectif d'entrepreneuriat individuel afin d'assurer leur participation à la chaîne de valeur dans les plateformes multi-acteurs. Cette méthode est souvent basée sur le partage d'information dans la plateforme comme point de départ des décisions mieux informées. Elle permettrait aux autorités publiques de mieux se coordonner en matière d'affectation des terres. Le gouvernement ainsi que les autres acteurs comme les ONG, les agences de développement et les autres institutions, pourraient intervenir en transversal pour appuyer techniquement la plateforme et les communautés, et mobiliser les différents financements qui sont susceptibles de répondre à la multiplicité des enjeux à l'échelle du paysage.

Au total, l'approche paysagère procède par intégration et création de synergies entre les différents usages sur un même territoire. Elle offre un cadre privilégié pour la gestion forestière participative en intégrant tous les groupes marginalisés ou exclus dans le processus du développement forestier. Ainsi, pourrait-on prétendre à un développement forestier inclusif sous réserve que d'autres questions de gouvernance politique, économique et foncières soient résolues.

## Bibliographie

- Banque Africaine de Développement 2014 *Perspectives économiques en Afrique : les chaînes de valeur et l'industrialisation en Afrique*. Ed. de poche.
- Bakouma J. 2014 *La certification FSC garantit-elle la responsabilité sociale des entreprises dans le Bassin du Congo ?* ID4D <http://ideas4development.org/en/author/jean-bakouma/>
- Bakouma J. et Sève J. 2012 L'entreprise forestière communautaire. *Secteur privé & Développement* 14:13-17.
- Cerutti P. et al. 2014 *Impacts sociaux de la certification FSC : évaluation dans le Bassin du Congo*. Document occasionnel n° 105. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Cotula L. et Vermeulen S. 2009 *Accaparement de terres ou opportunité de développement*. IIED briefing, Sept. 2009.
- Denier L., Scherr S., Shames S., Chatterton P., Hovani L. et Stam, N. 2015 *The Little Sustainable Landscapes Book*. Oxford, Global Canopy Programme.
- De Wasseige C. et al.(éds)2010 *Les forêts du Bassin du Congo : état des forêts 2010, 2012*. Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- De Wasseige, C. et al.(éds)2013 *Les forêts du Bassin du Congo : état des forêts 2010, 2014*. Weirich.
- FAO 2014 *Roadmap for strengthening forest and farm producer organizations*. Policy brief, Rome.

FAO 2015 *FAOSTAT*: <http://faostat3.fao.org/home/E>.

Lejeune G. et al 2013 *Ecomakala, répondre à la demande énergétique pour protéger les forêts du parc Virunga Nord Kivu et lutter contre la pauvreté*. WWF, multigr.

Messina Ndzomo J.P. 2014 *Cartographie des conflits d'utilisation des terres en milieu forestier : cas de la partie camerounaise de la Trinationale Dza Ozala Minkebe (TRIDOM)*. Mémoire de master en aménagement et gestion participative des ressources forestières. Université de Dschang, Cameroun.

ONU-REDD 2011 *Stratégie du programme ONU-REDD 2011*.

WCF 2015 *Rapport de progrès « CocoaAction »*. Mars 2015, World Cocoa Foundation.

Wu J. 2008 Land use changes: economic, social and environmental impacts. *Choices* (23):1-5.

Würtenberger L. et al. 2006 Virtual land use and agriculture trade: estimating environmental and socio-economic impacts. *Ecological Economics* (57):679-697.

WWF 2014. *Land use principles and agriculture guidelines*. Document de travail. World Wildlife fund for the nature, multigr.

WWF 2015 *Facts and figures*. Oct. 2015: <http://info.fsc.org/>

Yanggen D. et al.(éds) 2010 *Conservation à l'échelle du paysage dans le Bassin du Congo : leçons tirées du programme régional pour l'environnement en Afrique centrale (CARPE)*. UICN, Gland, Suisse.

# Pour une inscription du paradigme participatif dans l'économie sociale et la transformation structurelle

## Le cas des forêts modèles

Mariteuw Chimère Diaw<sup>1</sup>, Joachim Nguiebouri<sup>1</sup>, Julie Gago Tchoko<sup>1</sup>, Marie-Françoise Ngo Baneg<sup>1</sup>, Bruhnel Vambi<sup>2</sup>, Emmanuel Nlend<sup>1</sup> et Marie-Claire Keugni<sup>1</sup>

### Résumé

L'article interroge le paradoxe entre la vitalité intellectuelle, politique et participative du secteur forestier africain, particulièrement en Afrique centrale, et l'inversion de l'économie forestière africaine. Celle-ci représente moins de 3 % de la valeur ajoutée mondiale et sa structure de création de valeur est le négatif presque parfait des autres régions du monde. Poussée par la croissance des quinze dernières années et ses nombreux paradoxes, la « transformation structurelle » est devenue l'ordre du jour partout en Afrique, sauf dans le secteur forestier.

L'article s'appuie sur la trajectoire des forêts modèles en Afrique centrale pour analyser les rapports entre ce concept et les paradigmes porteurs de la structure de l'économie forestière. Ceux-ci vont de la participation à l'adaptive collaborative management au mouvement récent des landscapes, tout en intégrant des mécanismes financiers et des entités physiques telles que les concessions forestières, les forêts communautaires et les aires protégées. On en tire les leçons, autant en termes d'émergence de communautés et de construction d'identités territoriales, que de limites de tels processus lorsqu'ils manquent de capacité à se projeter et à s'enraciner dans l'économie.

L'article présente la manière dont les dispositifs apprenants des forêts modèles ont intégré cette prise de conscience et la matérialisation de mécanismes nouveaux de gouvernance sociale de l'économie. Son argument est que la construction d'une économie sociale verte – ou bleue – peut contribuer à la transformation structurelle tout en découplant celle-ci de la production d'émissions de carbone et de la destruction environnementale. Cette économie – l'enjeu sous-jacent des événements de 2015 sur le développement durable, les financements et le climat – est nécessaire, mais encore peu concrétisée. L'Afrique peut innover et contribuer à cette transformation. Le paradigme participatif doit s'inscrire dans l'économie sociale. Il s'agit d'une rupture et d'une clé pour le futur.

Mots-clés : *économie forestière, approches participatives, adaptive collaborative management, forêts modèles, gouvernance, landscapes, identités territoriales, communauté de pratiques, économie sociale, transformation structurelle.*

---

1 Réseau africain de forêts modèles, Yaoundé, Cameroun

2 Réseau africain de forêts modèles, Kinshasa, RDC

## 14.1 Introduction

La définition d'une nouvelle économie pour le XXI<sup>e</sup> siècle peut être considérée comme le noyau problématique des discussions de 2015 sur les Objectifs de développement durable et le climat. Derrière le consensus mou sur la nécessité d'un monde sans pauvreté et sans émissions (ou presque) et la difficulté d'en définir et d'en mettre en œuvre les termes, se dissimule un non-dit sur les choix que les États, les sociétés, et les ensembles régionaux doivent faire pour exister dans le monde de demain. Rifkin (2012, 2014) en donne un aperçu dans sa vision prospective de la troisième révolution industrielle, de « l'Internet des objets » et de l'éclipse du capitalisme. Sans grande publicité, la Chine, l'Allemagne, l'Union européenne, de grandes entreprises comme Daimler et General Motors, des villes et régions comme San Antonio aux États-Unis et le Nord-Pas de Calais en France, sont déjà engagées dans des plans de transition à long terme basés sur ce changement inéluctable de l'économie mondiale dans les prochaines décennies. Cette question centrale doit absolument préoccuper l'Afrique. Le parallèle « étrange » entre les émissions de carbone et la richesse des nations indique qu'une Afrique riche et représentant le quart de la population mondiale au milieu du siècle est inconcevable sans une double révolution, à la fois écologique et sociale, de ses modes de production de richesse dans l'économie.

## 14.2 La vitalité intellectuelle et politique des processus participatifs en Afrique centrale

Depuis la fin des années 1980, les pays d'Afrique centrale se sont engagés progressivement dans la gestion durable des forêts. Cet engagement s'est traduit dans les années 1990 et 2000 par des politiques visant à impliquer les populations dans la prise de décision, la planification et la gestion des forêts. Encouragés par les bailleurs de fonds, les pays de la sous-région se sont orientés vers l'instauration des conditions politiques et réglementaires propices à une gestion inclusive des forêts et à des actions sur le terrain. Des initiatives importantes ont été prises à différentes échelles, facilitées par la création de groupes nationaux de travail (GNT) organisés en collèges de délégués de diverses catégories de parties prenantes (secteur privé, société civile, État). Au niveau local, la gestion inclusive s'est déclinée sous différentes formes : fiscalité décentralisée, forêts communautaires ou concession forestière des communautés locales en RDC, forêts communales, zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGC), volet social de l'aménagement des concessions forestières et gestion paysagère des terroirs à travers les approches *landscape* et forêts modèles.

Ces initiatives ont fait bouger les lignes et amené les acteurs publics et privés à concéder aux acteurs locaux une place et une légitimité dans la gestion des espaces et des ressources. Les forêts communautaires ont mis près de vingt ans à prendre racine dans la sous-région, depuis leurs débuts lents du milieu des années 1990 au Cameroun jusqu'au décret récent du Premier Ministre visant à débloquer ce processus en RDC<sup>3</sup>. À travers ce processus lent et heurté, les populations ont renforcé la maîtrise de leur environnement ainsi que leur capacité d'intervention dans l'exploitation forestière. Au Cameroun, pionnier des transformations institutionnelles

3 Décret n° 14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales

dans la région, les forêts communales donnent aux collectivités locales la possibilité de contrôler l'espace foncier sur une parcelle du domaine forestier permanent. Elles permettent la diversification et l'augmentation des recettes des communes auxquelles il est aussi donné la possibilité d'obtenir des financements externes. À ce jour, toutefois, peu de choses sont connues de leur gestion effective et seulement deux forêts communales sont opérationnelles sur les 21 créées (*Cameroon Forest Estate* 2014) par acte de classement du Premier Ministre<sup>4</sup>. Dans le même ordre d'idée, la fiscalité forestière décentralisée a institué la rétrocession aux communes et aux communautés locales d'une partie des revenus tirés de la redevance forestière annuelle (RFA).

Dans l'ensemble, après 20 ans, la participation des populations constitue une avancée notable. De simples spectateurs, les populations locales sont devenues des acteurs incontournables. On cherche à les associer au « développement » par des mesures incitatives et la promotion de micro-réalisations destinées à améliorer leurs revenus et à les faire participer aux actions de conservation ou de restauration des forêts<sup>5</sup>. Une activité intellectuelle et politique intense, caractérisée par des centaines de projets, de publications, d'ateliers, de conférences et d'investissements financiers importants, ponctue cet effort, avec ses progrès et ses limites. Ce travail n'a cependant pas encore fait l'objet d'une évaluation approfondie.

De la littérature considérable qui documente ces évolutions, ressort une insatisfaction récurrente sur les résultats et les impacts obtenus, ainsi que sur les incompris ou contresens peuplant le chemin parcouru. Ces objections sont nombreuses et multiformes. Elles portent beaucoup sur les phénomènes de capture de la rente par les élites, la « mal-gouvernance », l'illégalité, la parafiscalité et la faiblesse des impacts transformatifs des dispositifs existants<sup>6</sup>. Il est noté que le fonctionnement des arènes locales et les codes villageois sont marqués par des luttes et des ententes visant la capture des opportunités financières, matérielles et symboliques que représente la redevance forestière annuelle (RFA). Les auteurs<sup>7</sup> décrivent le « peu d'effet » du « financement du développement local participatif » ainsi que le jeu des acteurs autour des mécanismes de redistribution de la rente forestière. Ils s'interrogent également sur le mode de production des projets et leur capacité effective à transformer l'espace de développement local. On assiste aujourd'hui à l'émergence de nouveaux thèmes sur des projets liés aux changements climatiques, à la REDD+, au FLEGT<sup>8</sup> et à l'économie verte. S'ils sont plus proches des enjeux actuels de l'économie, prennent-ils suffisamment en compte les leçons des expériences antérieures et la question de leurs impacts sur la société et les ressources ?

4 CTFC, 2010 : <http://pfbc-cbfp.org/actualites/items/forêts-communales-cam.html>; MINFOF/WRI 2014, *Cameroon Forest Estate* 2014.

5 FAO, <http://www.fao.org/decrep/v9974802.htm>

6 Par exemple Lescuyer G et al. 2011, Joiris et Bigombe 2012.

7 Par exemple Mbetoumou et al. 2012

8 REDD+ : Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts ; FLEGT : *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*

## 14.3 L'économie forestière africaine et le paradoxe de la pauvreté en Afrique centrale

Le dernier rapport de la FAO sur l'état des forêts en 2014<sup>9</sup> apporte un éclairage sur l'économie forestière africaine dans les chaînes de valeurs mondiales. Il n'existe pas de données analogues spécifiques à l'Afrique centrale. Une série d'études conduites ces dernières années par le CIFOR apporte, certes, des éclairages importants sur l'économie forestière des pays de la région. Ces études mettent, notamment, en lumière le fait que ce sont aujourd'hui les filières informelles qui produisent l'essentiel de la richesse dans cette économie<sup>10</sup>, que la rentabilité financière des concessions forestières est jusqu'à six fois inférieure à celle des agro-plantations au Cameroun et au Congo<sup>11</sup> et que la valeur ajoutée du secteur forestier représente jusqu'à 2,7 % du PIB dans un pays comme le Cameroun<sup>12</sup>. Ce taux, supérieur à celui du secteur minier hors pétrole, est près de trois fois plus important que la moyenne africaine (0,9 %) présentée par l'état des forêts de la FAO en 2014, et on peut penser que c'est également le cas dans l'ensemble des pays du bassin du Congo. Il reste que des données agrégées manquent encore pour procéder à l'analyse comparative de la position du secteur forestier d'Afrique Centrale et d'en tirer des conclusions stratégiques. On manque également de données agrégées sur l'investissement privé, l'aide publique au développement et sur leurs impacts différenciés sur la production primaire et les segments plus avancés de transformation des produits forestiers.

Le rapport de 2014 sur l'état des forêts ne rend possible l'analyse stratégique nécessaire qu'à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique. En dépit des variations inévitables entre différentes économies nationales et sous-régionales, ce rapport permet cependant d'appréhender une série de faiblesses structurelles.

### 14.3.1 L'économie africaine du bois et sa structure de création de valeur

La FAO (2011) estime qu'il y avait près de 675 millions d'hectares de forêts en Afrique en 2010, représentant environ 17 % de la superficie forestière mondiale. SOFO 2014 donne la valeur ajoutée brute (VAB, c'est-à-dire la somme de tous les revenus du secteur moins le coût des achats provenant d'autres secteurs) du secteur formel du bois dans les différentes régions du monde en 2011. On y apprend d'abord qu'avec une valeur ajoutée de 606 milliards de dollars US, l'économie forestière représente un peu moins de 1 % de l'économie mondiale. Ce rapport est à peu près le même pour toutes les régions du monde. Toutes disposent d'un secteur forestier qui ajoute plus ou moins 1 % à la valeur de son économie générale. Ensuite, avec une valeur ajoutée de 17 milliards de dollars US, l'Afrique représente seulement 2,8 % de l'économie forestière mondiale. Toutes les autres régions font mieux. Avec environ la même quantité de forêts (18 %), la région Asie et Océanie fait 15 fois mieux que l'Afrique et représente 43 % de l'économie forestière mondiale. Elle est suivie de l'Europe (27 % de la VAB) et de l'Amérique du Nord (17 %). L'Amérique latine et les Caraïbes, la seconde économie la plus faible, fait néanmoins presque trois fois mieux que l'Afrique (8 %) avec seulement 5 % plus de forêts (22 %).

9 FAO 2014. *L'Etat des Forêts du Monde* (SOFO 2014)

10 Cerruti et al. 2014

11 Lescuyer et al. 2014

12 Eba'a Atyi et al. 2013

La structure interne des activités forestières explique ce mauvais résultat de l'Afrique. Le continent est le seul à présenter un profil dans lequel les deux tiers de sa valeur ajoutée proviennent d'activités primaires (essentiellement de la production de grumes et du bois de feu). Plus significatif encore, le tiers restant, c'est-à-dire l'ensemble des activités de transformation, représente une très faible partie de la valeur produite à l'échelle mondiale : 1,8 % pour les industries de bois d'œuvre et 1,1 % pour le secteur des pâtes et papier. L'Afrique existe à peine dans les segments de valeur à forte valeur ajoutée et sa part du revenu global chute en rapport inverse du degré de transformation. Toutes les autres régions font le contraire et se concentrent sur les activités de transformation desquelles elles tirent entre les deux tiers et les trois quarts de leur valeur ajoutée. L'Afrique est de loin la région du monde la moins performante dans l'ensemble des sous-secteurs, y compris dans le secteur primaire où ses 65 % de VAB ne représentent qu'un minuscule 6,5 % de la valeur produite à l'échelle mondiale. Près de 90 % du bois en Afrique sont utilisés comme combustible ; le reste est principalement exporté sous la forme de grumes et quelquefois de sciages, avec peu de transformation. Des rapports successifs de la FAO<sup>13</sup> montrent que cela a été le cas pendant des décennies.

### **14.3.2 La sous-représentation de l'économie informelle et de son potentiel de valeur**

Les faibles performances de l'industrie formelle de transformation des bois donnent tout de même une image incomplète, car elles ne tiennent pas compte d'autres composantes de l'économie. À l'échelle mondiale, les paiements pour services environnementaux (PSE), par exemple, représentaient entre 2005 et 2011 un revenu annuel de 1,9 à 2,5 milliards de dollars US. Or, l'Afrique ne tirait que 0,9 % de ces montants en 2011.

L'Afrique fait mieux sur les produits forestiers non ligneux (PFNL), sans que cela ne change sa performance globale. SOFO 2014 table sur un revenu global correspondant de 88 milliards de dollars US en 2011, capturé à 77 % par la région Asie-Océanie. Bien que ne représentant que 6 % du total mondial, les revenus africains tirés des PFNL s'élèvent à un montant de 5,3 milliards de dollars US, presque un tiers de la valeur ajoutée par le secteur formel du bois. L'essentiel de ce revenu (3,2 milliards de dollars US) est censé provenir des PFNL d'origine animale.

Mais ce tableau d'ensemble reste trompeur. En effet, les chaînes de valeur de PFNL font partie d'un groupe d'activités mal compris et sous-estimé, en dépit de leur place centrale dans la culture, la santé et les moyens de subsistance de millions d'Africains. Jusqu'ici, ces activités dites « informelles » ont échappé aux statistiques officielles et à la planification stratégique. Ainsi, SOFO 2014 estime à 33 milliards de dollars US les revenus issus en 2011 de la production informelle de bois-énergie et de matériaux de construction, dont à peu près 43 % seraient générés en Afrique. Bien que sûrement sous-estimé, ce montant est presque égal à la VAB de toute la production de bois du secteur formel (17 milliards de dollars US). Au Cameroun comme dans d'autres pays d'Afrique centrale, ce secteur informel forme la plus grande partie de l'économie du bois et emploie trois fois plus de personnes que l'exploitation forestière industrielle.

---

13 Par exemple, FAO 2011.

Ainsi, l'inversion de la filière formelle du bois en Afrique est aggravée par le manque de compréhension et d'intégration stratégique de l'économie informelle du bois et des produits forestiers non ligneux. La façon dont l'Afrique consomme son bois, en privilégiant le bois de feu et l'exportation de produits primaires, grumes et sciages faiblement transformés, est un vecteur de sous-développement. L'incitation des exploitants étrangers à investir dans la transformation locale est faible, tandis que les acteurs privés africains sont, pour l'essentiel, piégés dans l'informalité et l'illégalité, faute de stratégie financière d'ensemble pour investir dans les maillons avancés de la chaîne du bois. Ces questions de transformation structurelle sont tout autant négligées dans le cas PFNL. Le manque d'attention politique et de financement stratégique est patent, en dépit de l'énorme potentiel du secteur. Le développement d'industries de pointe dans l'alimentation et les boissons, la santé, les alicaments, les cosmétiques, les arômes, les fibres et d'autres produits naturels est pourtant à portée de main. Tout ceci est à contraster avec l'importance des investissements politiques, législatifs et intellectuels dans la recherche, les projets, la conservation alors que l'économie, elle, n'avance pas.

## 14.4 Les trajectoires des forêts modèles : un chemin vers l'économie sociale

Il peut être instructif de s'appuyer sur les trajectoires des « forêts modèles » en Afrique pour illustrer un des chemins d'inscription du paradigme participatif dans l'économie sociale. Il ne s'agit nullement d'un chemin unique ou exhaustif et, encore moins, d'un modèle à suivre à la lettre. Il s'agit plutôt d'une série de leçons qui informent sur les atouts dont disposent les acteurs du secteur pour travailler à l'émergence d'une économie nouvelle, véritablement créatrice de valeurs.

### 14.4.1 De l'*adaptive collaborative management* aux « forêts modèles »

En Afrique, les « forêts modèles » (FM) ont émergé de l'*adaptive collaborative management* et de sa question sur les conditions d'existence de systèmes auto-entretenus (*self-sustaining*) de gestion durable des forêts, à la confluence des questions d'adaptation et de collaboration, de tenure, de médiation foncière, de *landscapes* et de gouvernance environnementale dans des systèmes multi-acteurs complexes. Issues du paradigme participatif, elles sont ancrées dans la recherche et les approches d'apprentissage, notamment d'apprentissage par l'action (*learning by doing*). Les FM se sont donc construites en Afrique comme des dispositifs apprenants et des systèmes ouverts, capables de se transformer. Ceci leur a donné la capacité de persister face aux difficultés et de se réinventer à divers moments en intégrant les leçons de l'expérience. Elles ont donc pu travailler le paradigme participatif de l'intérieur, en questionnant constamment sa viabilité sous l'angle de la durabilité des communautés. C'est ce processus, heurté et inégal, qui les a amenées, par étapes, à poser la nécessité d'une inscription de la gouvernance participative dans l'économie locale afin de répondre à la demande sociale.

### 14.4.2 Les *landscapes* et la construction d'identités territoriales

Les concepts de paysage (*landscapes*) appliqués à la planification ou à la gestion des territoires datent d'au moins un demi-siècle<sup>14</sup>. Ce n'est cependant qu'au cours des dix dernières années que ces approches ont commencé à prendre de l'importance, en réponse aux préoccupations de l'éco-agriculture, à l'échec des approches classiques de conservation, et aux tentatives de mise en place sur les territoires de systèmes adaptés (*smart*) à l'atténuation des changements climatiques.

L'approche FM présente un avantage significatif dans ce contexte. C'est en effet l'une des rares approches paysage dotées d'une méthode systématique de mise en commun des intervenants à différentes échelles sur un espace bien déterminé. Dans l'expérience africaine, cette mise en commun se fait à trois niveaux, par : (i) une entrée politique : au plus haut niveau possible des gouvernements et dans les stratégies de croissance et d'émergence des pays ; (ii) une entrée supra-locale par le biais des conventions territoriales forêts modèles ; et (iii) une solidarité latérale exprimée à diverses échelles territoriales, nationales, régionales et internationales par le réseau forêts modèles. L'économie s'est révélée, à l'expérience, être un quatrième niveau d'intégration des acteurs sur le territoire.

L'entrée politique est une matérialisation de la théorie systémiste des boucles de rétroaction positives telle que formulée dans le cadre de l'*adaptive collaborative management*<sup>15</sup>. Elle part de l'idée que les politiques doivent intégrer l'expérience locale pour assurer leur pertinence sociale et procéder dans le temps aux ajustements et corrections nécessaires à leur mise en œuvre. En retour, les processus locaux ont besoin des niveaux de décisions politiques pour résoudre certains de leurs problèmes, qu'il s'agisse de conflits, de blocages règlementaires ou d'accès à certaines ressources. La construction de cette interactivité facilite la mise à échelle des solutions issues de l'initiative et de l'innovation locales. Cet aspect de la méthode FM a été un des plus féconds dans l'expérience africaine.

La seconde clé sur les *landscapes* concerne l'organisation de leur gouvernance. Les FM africaines utilisent la méthode d'exploration et d'agrément libre et concerté des acteurs (EALCA) qui permet à chaque partie prenante d'explorer les tenants et les aboutissants du concept et de décider de sa pertinence à répondre à ses problèmes. Ceci se fait dans le cadre de conventions territoriales de 2 à 3 jours au cours desquelles les acteurs décident de leur adhésion ou non au projet de forêt modèle et de sa structuration (généralement, sur une base mixte territoriale et sociale). Par cette méthode dite CLIP<sup>16</sup> multi-acteurs, les parties prenantes élisent leurs représentants dans des structures de gouvernance provisoires et décident d'un processus de confirmation de plusieurs mois au cours duquel elles vont développer une vision commune<sup>17</sup>, un plan stratégique et des structures définitives et représentatives de leur diversité. Ce processus, appelé convention territoriale forêt modèle, constitue le point de départ pour structurer les *landscapes*.

14 Voir par exemple Crowe S. 1958, Colvin B. 1970, Butler A. 2014.

15 Voir par exemple Diaw et al. 2009.

16 Le CLIP, Consentement Libre et Informé Préalable, est une norme internationale conçue pour protéger le droit des peuples autochtones à participer ou non aux projets cherchant à se mettre en place sur leurs territoires. Dans les forêts modèles, notamment dans la région Équateur de la RDC, le CLIP a été ajouté à l'EALCA pour garantir ce principe cher aux peuples autochtones.

17 Souvent exprimée en termes de construction collaborative d'un espace où il fait bon vivre, sans altération majeure des ressources nécessaires à l'amélioration de cette qualité de la vie.

Au-delà de ses aspects géographiques et environnementaux, le territoire renvoie à un construit social. Il en est de même de l'identité, « phénomène de reconnaissance individuelle et collective se construisant selon une temporalité<sup>18</sup> ». Il faut en effet du temps, une pratique et des épreuves, pour que les fondements structurels mis en place par les conventions gagnent en profondeur et en densité, c'est-à-dire en contenu expérientiel créateur d'identité. Les communautés forêts modèles ont connu l'abondance comme la disette financière, elles ont connu des moments de communion et de flamboyance et ont traversé des conflits sur le contrôle du processus ou l'allocation des ressources, mais elles persistent sur le territoire. Ces ensembles nouveaux regroupent les organisations préexistantes prises isolément, sans les nier, mais plutôt en les intégrant plus ou moins imparfaitement à leur matrice collaborative, qui permet l'émergence d'une identité. Mais celle-ci est ouverte. Elle déconstruit en partie des divisions anciennement constituées pour renforcer les liens de solidarité sur le territoire et donne une place centrale aux maires<sup>19</sup> dans le but de renforcer les collectivités décentralisées de l'administration. Les gens vivent ainsi leur appartenance à une communauté de pratiques qui s'exprime, dans la convivialité ou le conflit constructif, par des avancées concrètes sur le terrain.

Les forêts modèles se construisent donc dans une logique rétro-prospective où les acteurs se reconnaissent comme sujets de transformations économiques et sociales. Ce projet transformatif est crédible à leurs yeux, car ils détiennent des savoirs pointus sur le potentiel de valeurs et de ressources qu'offre le territoire et comprennent la nécessité de mobiliser ce potentiel au profit d'une vision partagée de l'avenir. C'est cet ensemble de visions et d'expériences, de même que leur transformation en résultats et en impacts concrets dans la vie des gens, qui donnent densité et crédibilité au projet de construction territoriale. Ceci permet à la structure de garder ses fondements organisationnels et sa cohésion existentielle, et de se transformer en infrastructure sociale, la résilience territoriale étant intrinsèquement liée à l'identité comme construction sociale et comme projection sur l'avenir.

### **14.4.3 L'exigence de mécanismes nouveaux de gouvernance sociale de l'économie**

Cette co-construction tendue vers la transformation du territoire a amené les FM à faire face à la question de l'économie. Ainsi, dès l'élaboration des premiers plans stratégiques au Cameroun en 2005, il est apparu que pour réussir en Afrique, les FM devaient « marcher sur leurs deux pieds » : la gouvernance (comme contenant) et l'économie (comme contenu). Ce n'est cependant que près de cinq ans plus tard, quand elles ont bénéficié pour la première fois de financements importants du Canada<sup>20</sup>, qu'elles ont pu lancer leur projet de transformation économique et en dégager les premières formes. Initié dans des logiques classiques de projet, ce mouvement s'est heurté très vite aux limites de ce type d'approche, en même temps qu'il validait l'extraordinaire potentiel inexploité des territoires.

Par exemple, la fabrication de stylos tirés de la récupération et de la transformation des résidus de bois d'œuvre abandonnés dans les forêts camerounaises a été la première démonstration concrète de ce potentiel. Seulement 30 % du bois coupé est utilisé par l'industrie forestière ;

18 Di Méo 2002.

19 Qui assurent la présidence des forêts modèles pilotes du Cameroun depuis leur création en 2005.

20 À travers l'Initiative pour un réseau de forêts modèles en Afrique (IFMA/Ressources naturelles Canada) qui a permis aux forêts modèles de recevoir directement des fonds pour leurs plans stratégiques, indépendamment de ceux du réseau pour l'Afrique centrale.

les 70 % restant sont abandonnés pour pourrir ou servir de bois de chauffe. Mis en place par la forêt modèle de Dja et Mpomo, ce projet à faible coût a révélé cette valeur économique oubliée, en transformant des rebus de bois d'une dizaine de centimètres en produits haut de gamme offerts sur les marchés à un prix de 12 000 à 15 000 francs CFA l'unité.

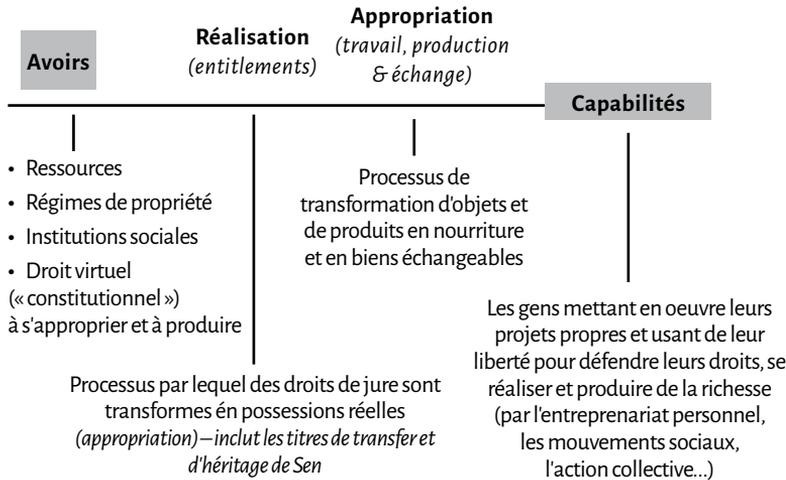
Des dizaines de projets ont été proposés dans les assemblées, conseils et plateformes forêts modèles. Ils portaient sur l'agriculture (plantain, manioc, macabo ou pistache) autant que sur des produits dont il fallait développer le potentiel. La première année, près de 700 personnes (femmes et autochtones inclus) se sont engagées dans l'élevage d'escargots géants, la culture de champignons pleurotes, la fabrication de miel ou la plantation d'arbres fruitiers, de cocoteraies, de *Moringa olifeira* et d'espèces sauvages. Des pépinières, des projets de collecte, stockage et commercialisation des PFNL et des ateliers de fabrication de meubles en rotin et d'objets en tissus d'écorce de bois étaient mis en place. Tout ceci s'était fait avec peu d'argent. Pour exemple, avec seulement 10 millions de francs CFA, les plateformes de femmes ont mis en place 87 microprojets en 2010. Avec le temps, elles se sont concentrées dans des filières prioritaires de production alimentaire et cosmétique à base de PFNL (*Moringa olifeira*, *Allanblackia*, moabi, cacao, mbalaka, njansang).

Ce foisonnement même et les conditions de réalisation des projets illustrent cependant les limites de la démarche. L'insuffisance de fonds pour véritablement lancer des chaînes de valeurs s'est avérée être un handicap important. Il faudrait investir plus pour réaliser des gains de productivité significatifs, acheter des machines pour la transformation, le traitement et l'emballage et mettre en place des relais dans le stockage, le transport et les marchés. Or, la pénétration de la microfinance est faible dans les milieux ruraux et les projets d'investissement sont rares, de même que les investisseurs sociaux. Les conditions d'accompagnement de la transformation de l'économie par les petits producteurs ne sont pas en place, autant sur le plan financier que pour la maîtrise de l'innovation et des savoir-faire techniques. Ces déficiences ont eu des retours mitigés sur la gouvernance de l'économie naissante. Dans les assemblées et plateformes, des conflits d'allocation sont apparus ainsi que des débats et des contestations sur les choix et les types de projets : faut-il investir les moyens limités disponibles dans l'agriculture, le bois ou les filières de PFNL ? Faut-il privilégier le *Moringa*, le njansang ou l'*Allanblackia* ? Ces choix ne sont pas simplement techniques, car ils déterminent les personnes et les groupes qui vont recevoir des fonds ; or tout le monde ne peut être servi.

Ces limites ont favorisé la prise de conscience du paradoxe de la pauvreté, à savoir l'immensité des richesses naturelles et des savoirs endogènes, face au manque de moyens et de capacité des acteurs à les transformer en biens et services sur lesquels, pour citer Sen<sup>21</sup>, ils ont « une commande légitime ». Au-delà des questions de gouvernance et de démocratie délibérative, se pose donc celle des « capacités » nécessaires à la conversion des avoirs (ressources et droits) en biens et services utilisables par les acteurs<sup>19</sup>. Les capacités, la clé de ce processus de conversion, sont les faisceaux de moyens, de savoirs, de savoir-faire, d'idées et de libertés dont les gens disposent pour s'approprier la nature et en optimiser le potentiel.

---

21 Sen 1985.



**Figure 14.1 La transformation des avoirs en biens, services et utilités alternatives (Adapté d'Amartya Sen)**

De ce contexte est né le *One Programme* du RAFM, cadre d'intégration économique qui mobilise les partenariats nécessaires à l'investissement et l'innovation dans l'économie des petits producteurs. Ce programme s'appuie sur l'entrepreneuriat social – une façon de faire des affaires qui est drivée par un agenda social de type coopératif plutôt que par la recherche du profit – dans le but de générer des effets de levier et de réseau dans l'économie et de réduire les conflits d'allocation et les inégalités entre bénéficiaires. C'est une base pour un modèle d'émergence innovant fondé sur le développement des chaînes de valeur. Le programme inclut l'encadrement et la formation des acteurs ruraux par le biais de l'école pratique itinérante (EPI). Conçue comme une *business school* rurale, celle-ci développe les capacités des acteurs et offre des cours de conduite et création d'entreprise (CCE) et des formations aux techniques du *One Programme* (TOP). Ces savoir-faire techniques sont nécessaires à la domestication et l'industrialisation progressive de PFNL tels que le *Moringa olifeira* et l'*Allanblackia* et à des innovations comme les biofertilisants micro-symbiotiques (bactéries et champignons mycorrhiziens).

La philosophie pratique de l'EPI est à la base de son efficacité et de ses prolongements innovants sur le terrain. En seulement 13 mois, en 2013, des innovations de ce type ont été diffusées auprès de 2 700 producteurs et micro-entrepreneurs du Cameroun, à la faveur du projet *Business for adaptation to climate change (B-Adapt)*, le premier projet d'investissement dans les forêts modèles. Les outils utilisés incluaient notamment un système de fermes-écoles associant des « producteurs modèles » à des « producteurs partenaires », le déploiement d'« experts facilitateurs locaux » (EFL) formés par l'EPI, ainsi qu'un système de vulgarisation multipartite liant les EFL, les points focaux des FM et les agents de vulgarisation de l'État. Des outils similaires, adaptés au contexte, ont été utilisés en RDC dans le cadre du projet COBAM-Lukolela, ainsi que dans le premier « parc agro-industriel » du pays à Bukanga Lonzo.

D'autres outils, tels que le suivi-évaluation participatif (SEP), le label « forêts modèles *green business* » en construction et la marque déposée « *Africa living land* » (*ALL*) font partie du paquet innovant développé par le Réseau africain des forêts modèles pour répondre à l'exigence de développement des chaînes de valeurs et des entreprises. Le SEP met les acteurs locaux

au premier plan et leur donne un moyen de contrôle des dynamiques enclenchées dans leur espace de vie. Le label et la marque *ALL* leur donnent une plus grande visibilité sur les marchés. Tous contribuent à rendre les acteurs locaux plus autonomes et résilients, en harmonie avec les valeurs et l'éthique du concept de forêt modèle.

## 14.5 L'économie sociale et écologique : un champ à investir

Quatre faits majeurs méritent l'attention des acteurs de la participation en Afrique Centrale.

Le premier a été l'objet de la discussion précédente de l'économie forestière : son inversion et ses contre-performances structurelles. Celles-ci mettent à nu un échec collectif à impulser une dynamique véritablement créatrice de valeur dans l'économie. Il en ressort que les valeurs constitutives de la gouvernance (Figure 14.2) ne peuvent réellement s'exprimer dans la société.

Le second est une donnée prospective : une personne sur quatre sera africaine en 2050, selon les dernières estimations des Nations Unies<sup>22</sup>. En 2040, l'horizon approximatif des plans d'émergence africains, le continent aura une population active de plus de 1,1 milliard de personnes, plus que la Chine ou l'Inde. Que faire de cette population qui manifeste sa soif de « participer » à la prospérité de ce monde en mutation ?

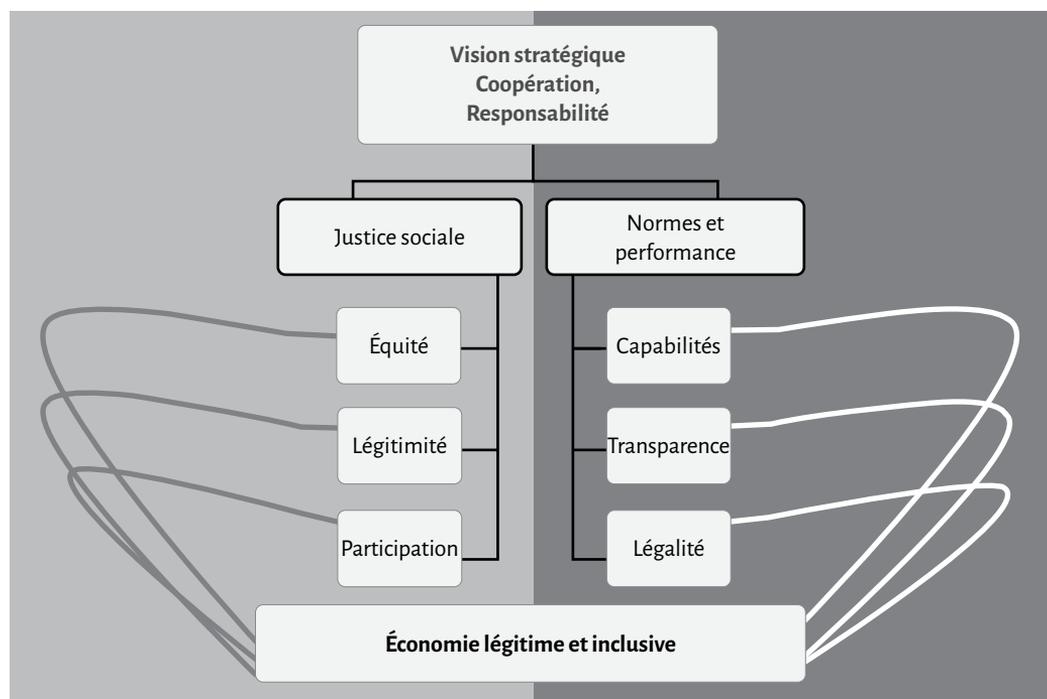


Figure 14.2 L'économie comme lieu de la réalisation de la gouvernance

Troisièmement, le continent est devenu, depuis une quinzaine d'années, la deuxième région en croissance dans le monde ; mais cette dernière, même soutenue et durable<sup>23</sup>, crée peu d'emplois. Or, le potentiel de création d'emploi est porté par des secteurs comme l'agriculture et, par extension, les forêts, dont l'extraversion a jusqu'ici empêché les synergies nécessaires avec l'agriculture. Pourtant les produits agricoles sont pour l'essentiel des produits sauvages anciennement domestiqués. C'est une indication de l'ampleur du potentiel transformatif des PFNL et des valeurs à ajouter le long des filières.

Le quatrième et dernier point concerne la co-évolution relative des émissions de carbone par tête et du PIB per capita<sup>24</sup>.

Les données de tendance sont claires : il y a une divergence croissante depuis les années 1990 entre les émissions des pays du Sud qui augmentent et celles des pays du Nord qui régressent. Les émissions de Chine ont dépassé celles des États-Unis en 2006. Quant à l'Afrique, elle ne représentait que 3,6 % des émissions en 2006, mais celles-ci ont été multipliées par douze entre 1950 et 2008. Aujourd'hui, elle ne représente que 1,6 % du PIB mondial pour 13 % de la population. Que va-t-il se passer quand cette population aura doublé et qu'elle aura continué sa croissance en la fondant sur l'utilisation des énergies fossiles, comme les pays émergents et avant eux les pays industrialisés ? Une Afrique prospère et presque deux fois plus peuplée que la Chine en 2050 est inconcevable sans une économie totalement nouvelle. Celle-ci devra pouvoir créer massivement de la richesse tout en se dissociant de la production de CO<sub>2</sub> et de la destruction environnementale. C'est une stratégie de découplage, autour de laquelle il n'y a pas d'unanimité, mais sans laquelle il est difficile de concevoir un futur viable pour les milliards d'humains – des Africains en plus grand nombre- qui vont peupler la planète dans un quart de siècle. De telles questions sont l'enjeu central, pas toujours explicite, des événements de 2015 qui ont vu l'adoption des Objectifs de développement durable aux Nations Unies en septembre et l'accord sur le climat à la COP21 en décembre.

Une telle économie est indispensable mais n'existe encore nulle part, sauf sous des formes embryonnaires. Elle devra être non seulement verte, mais surtout bleue, sociale et solidaire. Par économie bleue, on entend non seulement le modèle d'économie maritime écologique promu par un pays comme les Seychelles et par l'Union européenne, mais aussi le concept original développé par Gunter Poli<sup>25</sup>. L'économie verte, en effet, manque de systématicité. Elle se veut plus écologique et durable, mais ses produits coûtent cher et ne sont pas accessibles au plus grand nombre. On peut investir dans son image verte à un endroit et provoquer des catastrophes écologiques et sociales à l'autre bout de la planète. On est encore dans l'économie linéaire qui « produit-utilise-jette » sans se soucier des gaspillages et des déchets. Cette linéarité peut expliquer qu'il y ait tant de déchets industriels du bois en Afrique centrale.

L'économie bleue, par contre, se rapporte à une famille de concepts nouveaux qui mobilisent les gens et valorisent les ressources locales différemment. Même s'il est évident que plusieurs types d'économies vont coexister encore longtemps dans le monde, cette économie nouvelle

23 Voir, par exemple, Roxburgh et al 2010, Diaw 2014

24 Voir Diaw 2015 pour l'analyse de cette coévolution du PIB et des émissions de CO<sub>2</sub>

25 Pauli G. 2009. *10 ans, 100 innovations, 100 millions d'emplois*. éd. Caillade, Paris ; voir aussi <http://www.ecoconso.be/fr/L-economie-bleue#sthash.E29o4WPo.dpuf>

prend peu à peu de l'ampleur. L'économie collaborative, par exemple, double à peu près chaque année. Elle est estimée à une trentaine de milliards de dollars en 2013<sup>26</sup>. Elle se manifeste aujourd'hui dans l'Internet des objets, les MOOC, formations en ligne ouvertes à tous, le financement de masse (*crowd funding*), les ateliers collaboratifs (*fablabs*) de conception et de fabrication d'objets (impression 3D et autres), ainsi que les communautés de partage de services. C'est une économie de mutualisation autant que de fonctionnalité (où on achète un service plutôt qu'un bien, comme dans le covoiturage et les échanges payants d'habitations, de repas, d'outils ou de bibliothèques). L'économie circulaire – ou bleue – appartient à cette économie nouvelle en développement, et peut être liée plus directement à l'économie symbiotique et à l'intensification écologique qui s'appuient sur la biodiversité et la maîtrise des interactions naturelles, physiques et biologiques, pour augmenter la productivité et l'efficacité des processus productifs. C'est ce à quoi Robert Barbault et Jacques Weber se réfèrent dans leur plaidoyer « pour une révolution écologique de l'économie »<sup>27</sup>.

Cette économie circulaire, écologique et symbiotique met l'accent sur les solutions et les compétences locales, les chaînes de valeur courtes, plus proches des gens et moins coûteuses en transport. Elle utilise la gravité et le soleil comme source d'énergie, les processus physiques plutôt que chimiques ; elle réutilise les déchets comme nutriments ou comme matière première pour d'autres usages et intègre les cinq règnes (algues, champignons, végétaux, bactéries et animaux). Cette économie imaginative et inventive, adaptative et fondée sur la connaissance intime des ressources et des interactions naturelles, est déjà présente en Afrique. C'est le cas, par exemple, des centres Songhai, qui, après 30 ans d'expérimentation à Porto Novo, offrent un prototype convaincant d'intégration agro-sylvo-pastorale. Celui-ci va jusqu'au niveau de la production industrielle et utilise les déchets animaux, végétaux et humains, les microorganismes, l'énergie solaire et de biomasse et des machines fabriquées avec des matériaux récupérés.

Les biofertilisants mycorhiziens, produits par le RAFM, entre autres, et qui font l'objet d'applications croissantes en Afrique de l'Ouest et au Cameroun, répondent à ces principes. Les sols africains sont immensément riches des microorganismes symbiotiques – champignons et bactéries (rhizobia) – qui permettent de les produire. Ceux-ci captent l'azote de l'air ou colonisent le système racinaire des plantes pour aller chercher le phosphore, l'eau et les nutriments du sol profond. Ils sont largement utilisés dans les transformations agricoles de l'Inde et du Brésil. Les biopesticides et autres fertilisants d'origine organique (compost, déjections fécales des animaux domestiques, engrais verts, bio-char et uri-char) sont également utilisés en Afrique, de même que les rotations culturales, les jachères améliorées, l'agroforesterie et les aménagements physiques (cordons pierreux, bandes enherbées, *Zai*). Les productions de bois d'œuvre (parpaings, stylos) à base de matériaux récupérés entrent dans la même logique tandis que les énergies renouvelables dont le continent africain est riche peuvent réduire les coûts de transformation des filières nutritionnelles, cosmétiques et thérapeutiques de l'agriculture et des PFNL.

26 <http://www.etopia.be/spip.php?article2645>

27 Barbault et Weber 2010.

Une trentaine d'innovations<sup>28</sup> africaines *smart* ont été récemment recensées, basées sur des principes de l'économie circulaire ou sur des adaptations inventives du téléphone portable aux besoins de l'économie des petits producteurs. En Afrique centrale, des projets d'appui au développement rural expérimentent depuis plusieurs années dans l'agroforesterie et la domestication des espèces sauvages (ICRAF), le développement des PFNL (FAO), les élevages non conventionnels (SNV, WWF : escargots, aulacodes, miel). De jeunes entreprises sociales sont en train d'émerger, tandis que des ONG nationales s'engagent dans le développement de nouveaux produits. C'est le cas, par exemple, de Santé-Nature au Congo, un leader du développement régional de *Moringa olifeira*, et d'Agro-PME qui a joué ce rôle pour le poivre de Penja, une première appellation d'origine au Cameroun. Au niveau régional, la Commission Économique des États d'Afrique Centrale (CEEAC) vient de créer un fonds de développement de l'économie verte (FEVAC). Des éléments de base existent donc pour la mise à échelle de ces micro-expériences, à condition de les inscrire dans un mouvement de réforme profonde de l'économie forestière, lié aux plans d'émergence des États et à un projet cohérent de transformation structurelle, sociale et écologique de l'économie. L'expérience et le savoir-faire développé dans les cadres participatifs de l'Afrique centrale peuvent contribuer à ce changement.

## 14.6 Conclusion

La contradiction entre la force des politiques participatives en Afrique centrale et l'inversion structurelle de l'économie forestière est passée jusqu'ici inaperçue. Le paradigme participatif s'est développé à la périphérie de l'économie, en se basant sur des questions de droit, de gouvernance et de démocratie qui n'interrogent cependant pas le mode de fonctionnement de l'économie. Certes les gens « participent au partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière », mais seulement à la marge, puisque le secteur tout entier est lui-même à la marge de l'économie forestière mondiale dont il ne produit pas 3 % de la richesse.

Le monde est à l'aube de bouleversements fondamentaux dans sa façon de produire de la richesse. Les résultats encourageants de la COP21 confirment cette tendance et la nécessité du découplage entre la production d'émissions et la richesse des nations. À l'avenir, une économie libérée du carbone et de la pauvreté sera verte et bleue, sociale et collaborative et devra s'appuyer sur des mécanismes de gouvernance de l'économie faisant des populations des acteurs de plein droit de celle-ci. L'Afrique, qui n'a pas encore fait son industrialisation, a un avantage comparatif et collaboratif majeur à faire valoir, puisqu'elle peut passer directement à des infrastructures post-carbone. Pour cela, elle devra s'appuyer sur l'innovation et sur les populations pour valoriser ses réservoirs de valeurs cachées et réaliser sa transformation structurelle.

---

28 Diaw 2014.

## Bibliographie

- Barbault R. et Weber J. 2010 *La vie, quelle entreprise ! Pour une révolution écologique de l'économie*. Seuil, Paris.
- Butler A. 2014 *Developing Theory of Public Involvement in Landscape Planning: Democratising Landscape*. Thèse de doctorat, Université suédoise des sciences de l'agriculture, Uppsala, Suède.
- Cerutti P.O. et al. 2014 *Possibilités d'action publique pour une meilleure prise en compte des marchés domestiques du bois dans le cadre des accords de partenariat volontaire (APV). Synthèse des enseignements dégagés au Cameroun, en République démocratique du Congo, en Équateur, au Gabon et en Indonésie*. Infobrief 88, CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Colvin B. 1970 *Land and landscape: evolution, design and control*. John Murray, Londres.
- Crowe S. 1958 *The landscape of power*. Architectural Press, Londres.
- Di Méo G. 2002 *L'identité : une médiation essentielle du rapport espace/société*. Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, Géocarrefour 77(2):175-184.
- Diaw M.C., Prabhu R. et Aseh T. (éds) 2009 *In Search of Common Grounds: Adaptive Collaborative Management in Cameroon*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Diaw M.C. 2014 *Post-2015 Sustainable Development Goals and Forests: Prospects, Integration, Priorities and Experience of Africa*. IIED, Londres.
- Diaw M.C. 2015 *Forests Must Create Jobs: Evidence for the Structural Transformation of the African Forest Economy*. African Forest Forum, Durban, Nairobi (sous presse).
- Eba'a Atyi A.R. et al. 2013 *Étude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Nations Unies 2015 *World Population Prospects. Key Findings and Advanced Tables. The 2015 Revision*. ESA/P/WP.241, New York.
- Nguiebouri J. 2009 *Managing Pluralism in Campo-Ma'an*. In Diaw M.C. et al. (éds) *In Search of Common Ground, Adaptive and Collaborative Management in Cameroon*. CIFOR, Bogor, Indonésie. 237-252.
- Pauli G. 2009 *10 ans, 100 innovations, 100 millions d'emplois*. Caillade, Paris.
- Rifkin J. 2012 *La troisième révolution industrielle : comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde*. Les liens qui libèrent, New York. (version originale anglaise, 2011)
- Rifkin J. 2014 *The zero marginal cost society: the Internet of things, the collaborative commons and the eclipse of capitalism*. Palgrave Macmillan, New York. (version originale anglaise, 2011)
- Roxburgh, C. et al., 2010 *Lions on the Move: The progress and potential of African economies*. McKinsey Global Institute/McKinsey & Company, Séoul, San Francisco, Londres, Washington, DC.
- Sen A.K. 1985 *Commodities and Capabilities*. North-Holland, Amsterdam (republié, Oxford, 1999).



# 15

## *Vers des concessions 2.0*

# Articuler gestion inclusive et exclusive dans les forêts de production en Afrique centrale

Alain Karsenty et Cédric Vermeulen

## Résumé

Les concessions forestières industrielles sont caractérisées par un faible niveau de participation des populations locales. Leur évolution vers des modèles plus inclusifs semble inévitable, sur la base de la cartographie participative et de l'institutionnalisation des espaces coutumiers traversés. Déjà utilisés par quelques sociétés comme clé de partage des bénéfices, la reconnaissance systématique de ces espaces superposés peut constituer la base d'une nouvelle gouvernance, plus inclusive, de concessions évoluant vers des formes d'institutions territoriales de développement. Une évolution de la législation permettrait aux concessionnaires de constituer des structures conjointes d'exploitation commerciale de produits non ligneux avec les communautés parties prenantes de la gestion de la concession 2.0, afin de permettre la valorisation commerciale de ressources autres que le bois d'œuvre et de développer des intérêts communs. La foresterie communautaire pourrait ainsi se déployer selon une double logique, inclusive (à travers la gestion des droits superposés) et exclusive (à travers la constitution de concessions communautaires aux côtés des concessions industrielles) en s'appuyant sur des ajustements des limites des unités d'aménagement à l'occasion des classements ou des enregistrements légaux des différentes catégories de concessions.

Mots-clés : *Concession 2.0, foresterie communautaire, gestion inclusive, droits superposés, cartographie participative.*

## 15.1 Introduction

Les concessions forestières industrielles couvrent près de 45 millions d'hectares en Afrique centrale et existent depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Le principe de la concession distingue bien la notion d'exploitation, seul droit concédé en principe, et la notion de propriété, qui n'est pas transférée au titulaire de la concession. Dans les concessions modernes, la concession fait naître un droit fondamental au profit de son bénéficiaire : le droit exclusif d'exploiter un ou plusieurs produits dans un périmètre et pour une durée déterminée. Juridiquement, ce droit d'exploitation s'analyse comme un droit immobilier distinct de la propriété de la surface et ne porte que sur les produits pour lesquels il a été concédé. Dans la concession forestière, c'est le droit exclusif d'exploiter le bois qui est transféré, dans le respect de la réglementation et des cahiers des charges qui peuvent être spécifiques à chaque concession.

Ces concessions sont considérées par un certain nombre d'analystes comme un héritage de la période coloniale (Alden Wily, 2012) et de nombreuses ONG aimeraient les voir s'effacer au profit de forêts communautaires et de petites entreprises d'exploitation-transformation du bois (McQueen, 2008). Toutefois, les forêts communautaires existant en Afrique centrale ont été très décevantes en termes de gestion durable (Cuny, 2011, pour le Cameroun) et une méta-analyse de la littérature par Robinson *et al.* (2011) met en évidence une « association entre des résultats négatifs en termes de gestion et forêts gérées par les communautés en Afrique ». En ce qui concerne les petites entreprises artisanales opérant dans un cadre légal, le problème est également celui de l'autonomie. Dès lors que les coûts de transport et d'exploitation s'accroissent, la possibilité de forêts communautaires autonomes sans une association avec un concessionnaire voisin devient faible, pour de simples raisons économiques (Ezzine de Blas *et al.* 2009). Dans les zones forestières peu peuplées et enclavées, la concession industrielle est souvent l'une des rares structures qui peuvent organiser les activités économiques par la création de leur propre environnement productif et logistique (Singer et Karsenty, 2009). Mais les concessions industrielles se trouvent dans des environnements qui évoluent plus ou moins vite, sous la pression de l'accroissement de la densité démographique et des investissements agro-industriels que les gouvernements encouragent, y compris au détriment des forêts (Ongolo, 2015). Pour les concessions où les règles légales sont respectées, la rentabilité des entreprises exploitantes est globalement plus faible qu'auparavant, du fait de la fin du cycle d'exploitation des forêts primaires ou quasi primaires et des coûts de la « mise en règle », voire de la certification. La rentabilité est clairement du côté des plantations agro-industrielles, et souvent seul le statut légal des terres (domaine forestier permanent) prévient ou freine la conversion des forêts exploitées.

Par ailleurs, la pression foncière des populations locales se fait de plus en plus sentir dans les pays où la densité démographique rurale est significative, c'est-à-dire principalement en RDC et dans plusieurs régions du Cameroun et du Sud-Congo. Des cultures vivrières et pérennes apparaissent de plus en plus fréquemment dans les Unités Forestières d'Aménagement (UFA), en dehors des séries agricoles prévues dans le cadre des plans d'aménagement. Parfois aussi ce sont des personnages influents de l'administration locale qui établissent leurs plantations de palmier à huile ou de cacao au sein d'une concession, et il est bien difficile pour le concessionnaire d'obtenir l'appui des autorités locales pour le déloger.

Du côté des législations, des textes ont été promulgués pour promouvoir un certain partage des bénéfices de l'exploitation avec les populations. C'est le cas au Cameroun, au Gabon et au Congo Brazzaville. Il s'agit du reversement de 200 à 1 000 FCFA par mètre cube exploité (jusqu'à 1,5 €) au profit des populations dites riveraines, ces sommes devant être versées sous forme d'investissement dans des actions sociales et des projets de développement local. Mais ces versements, s'ils amorcent l'idée d'un partage plus équitable de la ressource exploitée, n'ont rien changé en termes de gouvernance. La plupart des législations prévoient en effet une forme de participation minimale des populations à l'aménagement des forêts, dont les « comités paysans-forêt » du Cameroun sont l'archétype. Caractérisés par une participation sous forme d'information, de consultation, et parfois de participation rémunérée à l'action, ils peinent pourtant à atteindre ces objectifs (Kouedji *et al.* 2015). Quant aux critères « sociaux » des standards de certification internationaux, comme le FSC, ils portent surtout sur l'amélioration des conditions de vie et des droits des « ayants droit » (santé, éducation, droits des ouvriers et leurs familles), sur la garantie des droits fonciers, sur la dimension particulière des peuples autochtones et sur la diminution de l'impact de l'exploitation sur le mode de vie des communautés locales (préservation des PFNL, séries sociales dédiées à la préservation des sites culturels...). Ils ne portent pas sur l'amélioration de la gouvernance au sens du partage des responsabilités, pas plus que sur la cogestion des ressources naturelles.

L'objet de ce chapitre est de débattre des faiblesses du modèle concessionnaire actuel, de discuter des initiatives pour le faire évoluer et de proposer un nouveau type de concession adapté aux enjeux futurs de la superposition des droits et des modes d'exploitation de ressources multiples.

## 15.2 Les finages et les droits fonciers : enjeux de la cartographie

### 15.2.1 Sortir de la logique du « jeu à somme nulle »

Dans la majeure partie des zones rurales africaines, et particulièrement les zones pastorales et forestières, le rapport des communautés rurales à l'espace est un rapport social d'une autre nature que le rapport des modernes au territoire. En milieu forestier, les différentes populations se situent dans l'espace à partir de réseaux de pistes, support de différentes activités et de repères topocentriques<sup>1</sup>. Au contraire, ce qui fonde la connaissance d'un espace dans les représentations modernes c'est la connaissance des limites de cet espace, qui permet de le classer et éventuellement de l'affecter. Les « modernes » se situent donc dans l'espace à partir de repères géométriques issus de la représentation cartographique, de la possibilité technique de se positionner à partir des lignes perpendiculaires que sont la latitude et la longitude. À l'opposé, dans nombre de sociétés rurales et plus particulièrement dans les sociétés forestières, la connaissance d'un espace passe par celle des *lieux*. Ce sont ces lieux (clairières, anciens champs, mares, arbres, etc.) qui structurent un espace ouvert. La distance aux lieux habituels de vie et d'activité constitue le facteur le plus important pour l'appropriation. L'appropriation foncière au sens strict ne concerne qu'une faible partie de l'espace utilisé au quotidien. Il s'agit des champs, qui sont généralement assez proches des cases, des jachères, ainsi que les terrains en réserve, futurs lieux de défrichement et préaffectés aux groupes familiaux ou à des

1 Sur les conceptions indigènes de l'espace et les logiques topocentriques, voir E. Le Roy (1991a, p. 314).

communautés identifiées. Ces modalités de l'appropriation foncière peuvent être traduites en termes de maîtrises exclusives à un ou plusieurs groupes. *Au-delà, les maîtrises foncières cèdent la place à des modalités d'appropriation des ressources de collecte et de chasse*, lesquelles font intervenir à des degrés divers le contrôle de l'espace. Le sol n'est plus prioritairement un objet de maîtrise, mais le support des activités de chasse, de collecte et d'extraction. Ces activités s'inscrivent dans des espaces à configuration variable, auxquels on ne saurait attribuer de limites définies, mais qui sont structurés par les représentations topocentriques : distance au village, fleuves, bas-fonds, clairières, grands arbres servant de repères, proximité du village voisin, etc. Le recouvrement partiel de ces espaces, lié à la complémentarité des activités de chasse, de pêche et de collecte, crée une familiarité et une zone d'influence identifiable.

D'un côté, on perçoit les implications d'une généralisation du rapport territorial en termes d'insécurisation d'un certain nombre d'acteurs qui ne trouvent leur place que dans l'imbrication des espaces et l'accès spécifique aux ressources que permettent les modes d'appropriation locaux. On pense aux chasseurs de tradition semi-nomade, même peu nombreux et partiellement sédentarisés. D'un autre côté, peut-on renoncer à représenter sur un support « moderne » la projection spatiale des maîtrises exercées sur les espaces et les ressources par ces populations ? Dans les processus de décision actuels, la représentation cartographique est un moyen d'identification des acteurs nécessaire à leur prise en considération dans les modes de gestion étatiques.

*« Les formes nouvelles inventées par la régulation économique [inventent] une nouvelle grammaire de l'espace dont on peut suggérer qu'elle réhabilite le lieu au détriment du territoire et qu'elle substitue la coordination au bornage » (B. Badie, 1995)*

Sera-t-on capable de penser la gestion des espaces forestiers en organisant la coordination des usages des différents acteurs qui utilisent des ressources différentes d'un même milieu ou doit-on persévérer dans des modèles d'aménagement de l'espace fondés sur un principe de territorialité en contradiction avec les représentations locales ? Pour représenter sur un support matériel les rapports internes d'appropriation et d'utilisation des ressources, il faut une cartographie des réseaux, reflétant une organisation de l'espace comprise comme des relations entre des lieux qui organisent un ou des espaces topocentriques. Par contre, pour organiser les rapports externes et servir de supports de négociations pour des problèmes que l'administration ne sait pas traiter autrement qu'en « découpant » l'espace, la représentation « géométrique » de finages villageois avec des limites repérables sur une carte peut constituer un bon outil, si l'on définit précisément ce à quoi il doit servir (et à ce quoi il ne doit pas servir).

### **15.2.2 Les initiatives de cartographie (*Mapping for Rights*, RRI) et leurs effets prévisibles**

La cartographie, participative ou non, des terroirs et finages villageois est une pratique déjà ancienne. Si elle a d'abord consisté en une approche de géographe à produire des limites et des surfaces mesurables, permettant de produire d'autres variables comme la densité de population, elle s'est ensuite attachée pour l'Afrique centrale à cartographier des points, correspondants précisément aux lieux de l'appropriation topocentrique des espaces-ressources. Plusieurs projets de promotion de la foresterie communautaire, au Cameroun (Karsenty *et al.* 1997, Vermeulen 1997) comme au Gabon (Vermeulen *et al.* 2009 a), ont fait de la cartographie des finages un préalable à l'action, base de débat contradictoire pour la délimitation concertée des forêts communautaires.

Au Gabon, cette initiative à échelle provinciale a donné lieu à la création d'un logiciel d'encodage dédié (*Map Village*, voir Morin *et al.* 2014) ainsi qu'à la création d'une base de données spécifique, base qui a été transférée à certains concessionnaires forestiers pour qu'ils intègrent ces aspects dans la conception de leurs aménagements afin de réduire les conflits avec les villageois. Dans le même ordre d'idée, la cartographie des lieux de vie des Pygmées du Nord-Congo dans la concession forestière de CIB (Hopkins 2007) par les acteurs eux-mêmes, équipés de *cybertrackers*, devait permettre de cartographier les parcours de ces derniers au sein des concessions et d'identifier plus particulièrement les ressources dont ils dépendent afin de les préserver de l'exploitation. Une approche qui a été comparée pour les PFNL avec celles effectuées par des experts sur base de cartographie participative (Vermeulen *et al.* 2009 b). Plus récemment, des initiatives tournées vers la cartographie en ligne à vaste échelle des terroirs et finages ont vu le jour sous l'impulsion d'ONG. Citons notamment l'initiative *Mapping For Rights*<sup>2</sup> qui propose aux communautés elles-mêmes (en théorie) de démontrer leur présence dans un massif forestier donné, de permettre aux décideurs et au secteur privé de reconnaître cette présence et d'aider la communauté internationale à reconnaître des droits liés à cette présence. Notons également la démarche impulsée par *Rights and Resources Initiative*<sup>3</sup> consistant à mesurer pour l'ensemble de la planète les superficies détenues selon des droits coutumiers, à reconnaître des droits collectifs sur les terres et les forêts, et proposant au secteur privé un guide pour en tenir compte.

*Dans ces deux exemples, l'ambition n'est plus simplement de documenter des surfaces occupées, mais bien d'en déduire des droits coutumiers opposables à l'État ou au secteur privé dans le cadre de futurs processus de zonage ou de classement respectant le principe de consentement libre, informé et préalable. Il faut rappeler que si toutes ces initiatives ne reposent pas sur des bases légales dans les pays concernés, elles ne sont cependant pas dénuées d'effets politiques. L'instrumentalisation de ces produits cartographiques au-delà du rôle qui leur était initialement assigné est inévitable.*

### 15.2.3 Les difficultés des forêts communautaires existantes

#### Une place subalterne assortie de contraintes administratives insoutenables

Plusieurs pays d'Afrique centrale prévoient dans leur cadre légal la création de « forêts communautaires », que l'on peut définir comme une forme de gestion décentralisée de la forêt à l'échelon de la communauté villageoise. Initiées sur le terrain au Cameroun dès 1996, elles constituent en principe la clef de voûte de la participation effective des populations locales à la gestion forestière. En effet, dans les concessions elles-mêmes, seuls sont consentis les « droits d'usages » classiquement reconnus par les lois d'Afrique centrale, lesquels peuvent se résumer à un droit de passage, de chasse et de collecte. Ces forêts communautaires sont en général caractérisées par des surfaces modestes, de 5 000 à 10 000 ha, et par une faible richesse en bois d'œuvre, compte tenu de leur localisation en bordure de route, dans un domaine agroforestier souvent fortement anthropisé. En pratique, seuls le Cameroun et le Gabon ont mis en place sur le terrain des premières forêts communautaires. Les enseignements tirés de cette mise en place sont surtout tirés de l'expérience camerounaise, ancienne de plus de vingt ans.

2 <http://map.mappingforrights.org/>

3 <http://www.rightsandresources.org/>

Gérées par et pour les populations locales, ces forêts devraient, en théorie, être aménagées par ces dernières selon un plan simple de gestion qui leur soit accessible. Défi de taille, qui consiste à demander à des agriculteurs-chasseurs-cueilleurs de se muer en gestionnaires forestiers. Une tension originelle permanente existe entre la volonté du législateur de garantir sur ces espaces une gestion durable calquée sur les grandes concessions (avec leurs lots d'inventaires, de normes nationales, de rotations dans le temps et l'espace) et le souhait de déléguer la gestion de forêts à des populations locales n'ayant pas, *a priori*, les compétences requises. En outre, l'obligation de les inscrire dans un domaine forestier réputé non permanent, en marge des concessions industrielles, les a marginalisées d'emblée en termes d'accès à la ressource. Enfin, des textes administratifs d'une rare complexité émaillent le parcours douloureux des communautés candidates.

### **Les difficultés de l'action collective et la tendance à une capture par les « élites »**

La mise en œuvre des forêts communautaires suppose la création d'une organisation formelle représentative de toutes les composantes de la communauté qui puisse légalement s'engager en son nom. Au Cameroun, les quatre types d'entités sont les associations, les coopératives, les Groupes d'Initiative Commune (GIC) ou les Groupes d'Intérêt Économique (GIE). Mais les terres boisées sont souvent déjà appropriées par des groupes familiaux qui ne sont pas toujours d'accord pour que la gestion devienne associative. En outre, le fonctionnement des associations, base de la gestion des forêts communautaire, est complexe. Si elles sont censées permettre l'exercice d'une action collective et d'une démocratie locale, elles sont très mal utilisées par les villageois qui ignorent les règlements associatifs ou les détournent. Il en résulte de très nombreux conflits au sein des forêts communautaires (voir notamment Ezzine de Blas *et al.* 2011). De nombreux auteurs dont Cuny (2011) ont par ailleurs souligné l'influence négative des élites issues des communautés, lesquelles ont souvent fait main basse sur la foresterie communautaire pour l'instrumentaliser à leur profit (financier et/ou politique).

### **L'improbable autonomie dans les zones enclavées**

Un autre frein de taille au développement des forêts communautaires réside dans leur enclavement. Éloignées des instances de décisions administratives et des lieux de négoce, la plupart des forêts communautaires sont commercialement à la merci des exploitants, illégaux dans leur majorité, qui parcourent les zones rurales mal desservies à la recherche de bois d'œuvre. Isolés et en position de faiblesse, les représentants de ces forêts communautaires négocient mal et souvent dans l'ignorance des prix du marché. Les contrats de sous-traitance sont léonins et débouchent le plus souvent sur de nombreux cas d'illégalité dont les communautés sont tenues pour responsables (voir Julve *et al.* 2013). Des initiatives visant à associer commercialement des forêts communautaires à des concessionnaires ont bien vu le jour (voir notamment Vermeulen *et al.* 2006), mais les exigences de traçabilité associées aux processus de certification ont eu raison de ces tentatives.

### **Les forêts communautaires, une manière de « cantonner » les populations ?**

Dans les pays où elles ont été mises en œuvre, les forêts communautaires peuvent aussi être vues comme une façon de mettre les populations à l'écart du cœur de la gestion forestière. Cantonnées à la gestion de ces espaces limitrophes aux concessions, les populations locales doivent, au sein de ces concessions, se contenter de leurs droits d'usages limités et de leur prise en compte très théorique dans l'élaboration du plan d'aménagement.

## 15.3 L'épuisement du modèle concessionnaire traditionnel

### 15.3.1 La fin des cycles d'exploitation en forêt quasi primaire et le besoin de nouveaux investissements

La rentabilité de l'exploitation forestière est en déclin. Il ne reste plus beaucoup de forêts ouvertes à l'exploitation qui n'aient pas été exploitées au moins une fois, certes souvent avec une haute sélectivité ciblée sur une ou deux essences de haute valeur commerciale. Au Congo Brazzaville, en RCA ou au Gabon, il reste quelques blocs de forêts non exploitées au sein des concessions, mais l'exploitation se fait maintenant, pour l'essentiel, dans des forêts plus ou moins « secondarisées ». La rareté croissante de certaines essences commerciales les plus populaires sur les marchés ne se traduit pas par un accroissement des prix correspondants, mais par des reports d'achats sur des substituts : autres bois tropicaux ou tempérés, autres matériaux.

Pour une industrie habituée à exploiter une ou deux essences emblématiques (l'okoumé, le sapelli, l'ayous, l'azobé...), la transition s'annonce difficile. La très forte sélectivité de l'exploitation en Afrique centrale laisse entrevoir la possibilité d'autres cycles de coupes avec un changement dans la composition des récoltes par l'utilisation d'autres essences. Des investissements dans l'outil industriel et le marketing seront nécessaires pour transformer et promouvoir des essences considérées aujourd'hui comme secondaires, et dont les prix sont insuffisamment rémunérateurs pour financer ces investissements. Mais ces investissements sont freinés par la rentabilité limitée et les incertitudes quant à la pérennité des concessions. Des changements importants ont affecté la propriété des concessions ces dernières années en Afrique centrale. Des millions d'hectares de concessions ont changé de main, avec la vente d'actifs de sociétés emblématiques : Siforco (groupe Danzer) en RDC, SBL (société familiale) et Olam-Bois (multinationale d'origine indienne) au Gabon, Reef (société certifiée FSC) au Cameroun, ou encore la société CIB au Nord-Congo qui a changé plusieurs fois de propriétaire en une dizaine d'années. D'autres grandes sociétés seraient disposées à céder leurs actifs à d'éventuels acheteurs. Si d'autres sociétés se renforcent (comme le groupe Rougier, présent désormais sur 4 pays d'Afrique centrale), l'insuffisance de rentabilité est mise en avant par les vendeurs pour justifier leur désengagement. Si, contrairement aux années 2000, la fiscalité ne constitue plus un sujet de crispation pour les entreprises<sup>4</sup>, les sociétés mettant véritablement en œuvre leur plan d'aménagement (avec les cahiers des charges sociales attenants) ont, en général, investi dans une certification de légalité et un système de traçabilité, sinon dans une certification de « bonne gestion forestière » (à travers le système FSC). Les coûts de ces mesures sont significatifs et les mesures de restriction ou d'interdiction d'exporter des grumes (comme au Gabon depuis 2010-2011), souvent un segment indispensable pour la rentabilité d'ensemble, ont érodé les marges bénéficiaires.

#### Les politiques « d'émergence » des États appuyées sur l'agro-industrie

Les gouvernements d'Afrique centrale ont adopté le slogan de « l'émergence » prochaine de leurs pays, rhétorique qui a supplanté le « développement » et le « développement durable », si tant est que ce dernier ait été véritablement mis en avant. Pour ces gouvernements, le

<sup>4</sup> Beaucoup d'entre elles ont négocié des conventions fiscales particulières avec les administrations ou les gouvernements locaux pour alléger leurs taxes. Par ailleurs, le niveau des taxes n'a pas été réactualisé malgré l'inflation.

modèle à suivre est celui des pays d'Asie du Sud-Est dont le succès économique est interprété comme résultant de l'exploitation à grande échelle de leurs ressources naturelles et de la conversion de leurs espaces forestiers en plantations de palmiers à huile ou d'hévéas. L'économie du bois est perçue comme une activité peu rémunératrice au regard des chiffres d'affaires que peuvent générer des plantations de cultures pérennes.

Si, il y a une quinzaine d'années, les obstacles aux investissements agro-industriels (mauvais état des infrastructures, disponibilité du foncier, manque de main-d'œuvre...) ont freiné le développement des surfaces plantées, l'accroissement du prix de l'huile de palme et du caoutchouc combiné au besoin des investisseurs de trouver de nouvelles terres pour poursuivre leur développement, ont induit une dynamique nouvelle. Si les obstacles mentionnés n'ont pas disparu, la croissance des plantations agro-industrielles est tangible au Cameroun et, à moindre échelle, au Congo et au Gabon (Feintrenie, 2014). Les rentabilités à l'hectare sont clairement en faveur des plantations agro-industrielles (Lescuyer *et al.* 2014), et souvent seul le statut légal des terres (le domaine forestier permanent, quand il est légalement établi) prévient ou freine la conversion des forêts exploitées.

L'Asie du Sud-Est a connu un processus similaire : les forêts primaires ont été exploitées avec profit par des conglomérats qui ont, ensuite, fait pression sur les gouvernements pour que ces forêts dégradées soient réaffectées à l'agriculture. Les grands incendies de forêt qui sont récurrents en Indonésie depuis une quinzaine d'années sont considérés comme relevant de cette stratégie de pression pour amener les autorités à accorder de telles réaffectations d'usage une fois le potentiel de reconstitution des forêts réduit à néant après l'incendie. La profitabilité est clairement du côté des plantations agro-industrielles,

Les gouvernements favorisent ouvertement le développement des plantations de cultures pérennes, et accèdent souvent aux demandes des industriels qui préfèrent établir leurs plantations sur des espaces forestiers plutôt que d'aller réhabiliter à grands frais des terres dégradées en dehors des forêts. Au Cameroun, le gouvernement refuse de finaliser le processus de classement de nombreuses UFA (concessions) afin de ne pas avoir à les déclasser s'il devait les attribuer à des usages agricoles (Ongolo et Karsenty, 2015)

### **Les concessions grignotées par différentes formes d'agriculture et d'activités artisanales**

Avec l'accroissement démographique et l'absence de changements majeurs dans les pratiques agricoles, les surfaces défrichées annuellement augmentent avec la densité de la population. Il ne s'agit pas seulement de besoins alimentaires, mais de cultures de rente comme le cacao ou le palmier à huile. Les firmes agro-industrielles ont facilement recours à l'externalisation pour assurer une partie de leur approvisionnement, sous une forme contractualisée ou non.

Depuis les années 1980, le processus « d'extraversion » de l'industrie du bois s'est accentué. Alors qu'à cette époque, les industries écoulaient une part significative de leur production sur le marché intérieur de certains de ces pays (voir Topa *et al.* 2010, pour le Cameroun), la combinaison de l'érosion du pouvoir d'achat des populations et de la hausse des coûts

---

5 Et oubliant au passage les autres conditions nécessaires au développement, c'est-à-dire des politiques économiques et monétaires ayant permis une accumulation du capital par le réinvestissement et des systèmes éducatifs favorables à l'émergence d'une classe moyenne.

de l'exploitation légale, a conduit au développement des activités de sciage artisanal qui alimentent maintenant très largement les marchés intérieurs. Ces activités ne sont pas, a priori, illégales, mais les défaillances des cadres réglementaires (permis accessibles, systèmes de contrôle...) font que ce secteur informel évolue en marge de la loi. Parfois, des exploitants artisanaux plus ou moins équipés (la frontière avec le semi-industriel est souvent imprécise) exploitent dans les concessions industrielles et vident les parcelles des essences de valeur pas encore exploitées par l'attributaire légal. Dans d'autres cas, ce sont les forêts communautaires qui font les frais du caractère illégal de ce secteur.

### **Des points d'appui contre la déforestation ?**

En Afrique centrale, la déforestation n'est pas associée à la présence de concessions forestières, bien que les routes et les pistes créées par l'exploitation constituent des voies d'accès potentiel pour des agriculteurs et facilitent la commercialisation de leurs produits. Sans pression foncière, qui est la résultante de la combinaison d'un accroissement de la densité démographique et de pratiques agricoles spécifiques, les pistes forestières (qui doivent être fermées par l'entreprise après la fin du cycle d'exploitation, lequel est généralement de deux ans pour une assiette de coupe) ne sont plus guère utilisées et la végétation recolonise ces espaces.

De manière empirique, on peut observer que les pays ou régions qui abritent les surfaces de concession les plus vastes et qui ont les productions de bois les plus importantes, comme le Gabon ou le Nord-Congo, sont ceux qui connaissent les taux de déforestation les plus bas de l'Afrique centrale. Leur point commun : de faibles densités de population, notamment dans les zones extra-urbaines. En RDC, une étude sur les moteurs de la déforestation a tiré deux conclusions importantes : « la présence d'une concession forestière et d'exploitation minière ne semble pas jouer un rôle dans la déforestation/ dégradation, du moins aux échelles nationales et sous-nationales étudiées (...) c'est avant tout l'importance de la population présente qui détermine la quantité de forêts affectées par la déforestation et la dégradation. Ces résultats très clairs contredisent plusieurs études plus locales qui ont souvent mis en avant la distance aux routes et l'importance des flux associés aux routes comme cause première de déforestation » (Defourny et al., 2011). En ce qui concerne la faune, des études ont montré que les effectifs d'éléphants étaient parfois plus importants dans certaines grandes concessions certifiées que dans les aires protégées adjacentes (Stokes *et al.* 2010). Pour les gorilles, Haurez (2015) indique qu'« en l'absence de braconnage, les populations de gorille des plaines de l'Ouest semblent résilientes à l'exploitation sélective » en Afrique centrale (page i) et précise « *Les résultats montrent qu'une population viable de gorilles peut être maintenue en forêt exploitée de manière sélective (< 2 pieds ha). En effet, bien que les gorilles aient tendance à fuir les forêts en cours d'exploitation, leur densité en forêt exploitée atteint sa valeur initiale, voire un niveau supérieur, dans l'année suivant l'arrêt de l'exploitation* ». Si la faune est protégée par une lutte anti-braconnage soutenue, les concessions forestières ont alors un rôle majeur à jouer dans une politique de conservation à l'échelle du paysage.

Les concessions forestières structurent enfin les territoires éloignés et faiblement peuplés, là où l'État peine à apporter le développement, les services publics et à assurer le contrôle de l'accès aux ressources. Elles ont donc un rôle important à jouer dans les politiques de réduction de la déforestation, aux côtés des aires protégées et de forêts communautaires gérées durablement.

## Du bois d'œuvre à la valorisation d'un ensemble de ressources

Une des mesures qui permettrait de réduire l'écart de rentabilité entre les concessions forestières et les concessions agricoles serait d'autoriser l'exploitation d'autres ressources que le bois. Une concession aménagée constitue un vaste espace composé de forêts, de savanes, de zones humides, d'espaces dégradés par les feux, et abrite donc une grande diversité de ressources. Du fait de la contrainte réglementaire de la rotation (généralement 25 ou 30 ans), seule une fraction de l'espace boisé est exploitée chaque année. La loi autorisant l'ouverture de 2 assiettes de coupes annuelles au maximum (qui seront ensuite fermées pour toute la durée de la rotation), ce sont 2/25<sup>e</sup> ou 2/30<sup>e</sup> de la surface qui sont exploités chaque année pour le bois d'œuvre, laissant la possibilité de valoriser certaines ressources dans les assiettes déjà exploitées ou prévues pour une exploitation ultérieure. Déjà, des superpositions de droits d'exploitation sur le bois œuvre et des droits d'exploitation de la faune par la chasse safari ont été expérimentées au Cameroun (Bigombé Logo *et al.* 2005). Au Congo, la CIB a conclu en septembre 2015 un accord (sous l'égide du ministère en charge des forêts) avec une société de safari pour que celle-ci puisse développer de la chasse sportive sur l'une des UFA de la CIB, en accord avec les standards FSC. Et le gouvernement a exprimé, début 2016, son intention de d'étendre cet usage conjoint à d'autres concessions.

D'autres ressources peuvent être valorisées. Les produits non ligneux à haute valeur ajoutée (comme la sève d'okoumé au Gabon) ou à marché national considérable (comme l'amande d'*Irvingia gabonensis* au Cameroun) pourraient constituer la base de filières combinant transformation et promotion sur les marchés urbains ou les marchés d'exportation. Les zones dégradées pourraient être restaurées et valorisées par des plantations de ligneux ou de cultures pérennes. Une partie des déchets de bois pourrait faire l'objet de valorisation à travers la fabrication industrielle de charbon (là où les coûts de transport permettent une rentabilité).

Cependant, ces ressources sont déjà en partie utilisées par les populations locales au sein des concessions, et elles constituent des sources de revenus significatives dont il ne saurait être question de les priver. Au contraire, ces activités auraient besoin d'appuis financiers, techniques et organisationnels pour accroître leur valeur ajoutée. La présence d'une entreprise industrielle d'exploitation du bois peut constituer un atout important à cet égard, à condition de faire évoluer le cadre institutionnel de la concession et de permettre aux concessionnaires d'étendre leurs gammes d'activités vers d'autres produits dans un processus de cogestion.

### 15.3.2 Du partage des bénéfices de l'exploitation à une gouvernance conjointe de la concession ?

#### Les évolutions réglementaires sur le partage des bénéfices

Le partage, avec les communautés dites riveraines, des bénéfices de l'exploitation forestière n'est pas un sujet nouveau. La loi forestière de 1994 au Cameroun prévoyait qu'une fraction (10 %) de la redevance annuelle de superficie (déterminée par un processus d'enchères) revienne aux communautés locales. Une réglementation ultérieure a introduit le principe d'un versement de 1 000 FCFA (1,5 €) par m<sup>3</sup> de bois exploité aux communautés. Ces réglementations sont en voie de généralisation dans le bassin du Congo.

- Au Congo, l'arrêté 5053 de 2007 prévoit la création de Séries de Développement Communautaire (SDC) dans le cadre des plans d'aménagement, comme des espaces « susceptibles de contribuer au développement des économies locales et à la lutte contre

*la pauvreté* », dont la délimitation doit tenir compte du besoin des communautés pour la réalisation des activités de subsistance (agriculture et agroforesterie, élevage domestique, pêche et pisciculture, chasse et cueillette). En prolongement de ces séries, certaines entreprises ont constitué des Fonds de Développement Local (FDL). Ces FDL figurent dans le projet de nouveau code forestier comme partie intégrante des plans d'aménagement. Ils sont destinés à financer des microprojets d'intérêt communautaire pour les populations riveraines et sont alimentés par une redevance de 200 FCFA m<sup>3</sup> sur les volumes exploités.

- Au Gabon, l'arrêté 105 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles oblige le concessionnaire à passer un accord avec les populations locales « qui vivent à l'intérieur de la concession ou qui en sont riveraines » ; son article 1<sup>er</sup> indique que « *Cet accord vise à faire profiter directement aux communautés concernées les retombées issues de l'exploitation forestière effectuée par le concessionnaire forestier dans leur finage* », la contribution devant être versée dans un Fonds de Développement Local (FDL) qui devra financer « *les projets d'intérêt collectif identifiés par les communautés villageoises concernées* ».

Si, au Congo, dans les critères d'éligibilité des microprojets, l'aspect « communautaire » est clairement mentionné, son champ d'application n'est pas clarifié (Schmitt *et al.* 2015). Au Gabon, l'arrêté 105 se réfère explicitement à un espace communautaire (le finage) au sein de la concession sur lequel se déroule l'exploitation du bois, et qui sert donc implicitement de base pour le partage de certains bénéfices.

### **Repenser la foresterie communautaire et faire évoluer le régime concessionnaire**

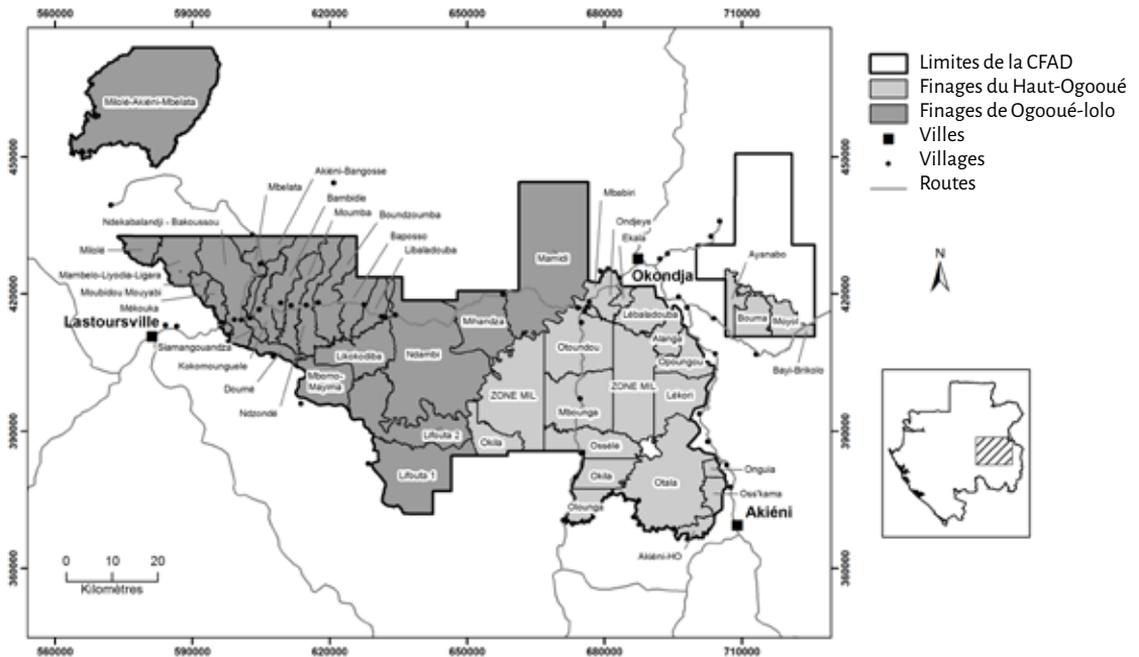
Au Gabon, des concessionnaires ont entrepris de cartographier précisément ces finages<sup>6</sup> afin de servir de base de discussion et de partage des bénéfices avec les communautés. Un des exemples les plus aboutis est sans doute celui de la concession CEB-Precious Wood qui a travaillé plusieurs années avec des sociologues et a produit dès 2012 à une carte des finages (voir Figure 15.1), chaque finage correspondant à un village ou à un groupe de villages.

Les limites de ces finages ont été définies avec les villages concernés. Si la majeure partie de la concession est traversée par des finages, certaines zones ne sont pas sous influence villageoise<sup>7</sup>. Comme le précise un document de la CEB :

*« L'accord, préalable à toute exploitation de la zone d'influence villageoise est concrétisé par la fête de la forêt organisée par les villageois et la CEB. Cette manifestation, preuve du consentement libre et informé, marque le début de l'exploitation d'un finage des villages concernés. En cas de différends, il est mis fin à l'exploitation dans la zone litigieuse jusqu'à ce que les discussions engagées entre les parties en présence aboutissent à une solution acceptée par tous ».* L'argent n'est pas remis en liquide, mais sert à financer des projets et l'achat de matériel.

6 Le terme de finage renvoie à l'étendue de terre appropriée et plus ou moins complètement exploitée par une communauté agricole. On peut aussi mentionner la définition d'Henri Mendras (1976, p. 33), « *Le terme de finage désigne l'espace occupé et «juridiquement» possédé par une collectivité, quel qu'en soit le mode d'appropriation* » (souligné par nous). Pour son usage dans le contexte de l'Afrique centrale, voir Karsenty et Marie, 1998.

7 Dans ces zones, les redevances sont reversées par la CEB aux villages dont les finages ne sont pas riches en essences exploitables. La CEB, société certifiée FSC, verse 300 FCFA par m<sup>3</sup> scié dans ses usines et 1 000 FCFA pour le bois vendu en grumes.



**Figure 15.1** Carte des finages villageois au sein de la concession CEB-Precious Wood au Gabon (source CEB & TEREA)

Le projet initial de la CEB était de mutualiser les redevances issues de l'exploitation annuelle et de reverser une quote-part correspondant aux communautés en proportion de la taille de leur finage sur la concession, afin de verser des sommes à peu près constantes chaque année aux communautés. Ceci n'a pas été possible, les communautés exigeant que soit versée la totalité de la redevance correspondant au volume prélevé sur le finage, quitte à ne rien recevoir une fois que l'exploitation serait déplacée.

L'expérience de la CEB est particulièrement intéressante dans la mesure où il y a une reconnaissance cartographique de formes spécifiques d'appropriation des espaces/ressources (expression d'O. et C. Barrière 1996) qui se superposent avec d'autres droits (celui de l'exploitation du bois d'œuvre). S'il s'agit d'une représentation simplifiée (la variété des maîtrises n'est pas représentée), elle est adaptée à l'usage quelle sert (le partage des bénéfices) et peut servir de base au développement d'intérêts communs entre l'entreprise et les communautés autour de la valorisation d'autres ressources que le bois d'œuvre.

### **De l'exclusion mutuelle à la superposition : vers une foresterie communautaire inclusive**

Les forêts communautaires et les concessions industrielles sont généralement considérées comme mutuellement exclusives. L'idée que les populations forestières puissent disposer d'un espace exclusif, sur lequel leurs droits à mener diverses activités seraient garantis, est au fondement des forêts communautaires telles qu'on les connaît au Cameroun. Mais ces espaces de forêts sont la concrétisation géométrique d'un modèle de gestion en espaces séparés et spécialisés. Se focaliser uniquement sur l'emplacement de la limite qui séparerait une forêt communautaire de la concession industrielle, reproduit la logique d'un jeu à

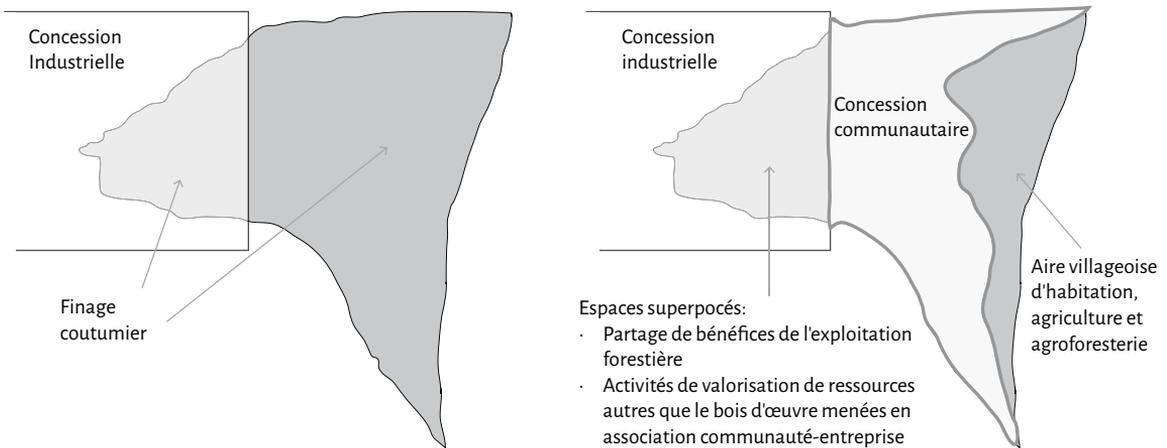
somme nulle (ce que l'un gagne, l'autre le perd), sans chercher à organiser la coordination des usages (exploitation commerciale de bois, activité agricole, prélèvement de produits non ligneux, chasse, pêche, etc.) sur l'ensemble des massifs concernés par les pratiques en interaction des populations locales et des entreprises. Or c'est précisément à l'organisation de ces usages différents d'un même écosystème que doit s'attacher une gestion forestière visant la viabilité à long terme. Pour cela, il faut raisonner en termes de coexistence d'usages différents des ressources avant de penser en termes d'espaces mutuellement exclusifs. Ces nouveaux principes sont au fondement d'une foresterie communautaire inclusive, qui englobe à la fois la forêt communautaire traditionnelle (qui est une concession communautaire) et les finages au sein des concessions industrielles.

### **De la concession traditionnelle à une institution de gestion conjointe des ressources : propositions pour la gouvernance des concessions 2.0**

Ces dynamiques peuvent constituer le point de départ d'une transformation du système de concession en Afrique centrale, avec la reconnaissance des droits associés à différentes « couches institutionnelles » superposées sur la même zone. Les espaces de chevauchement pourraient non seulement constituer un élément clé pour le partage des avantages (ce qu'ils sont déjà dans certains cas), mais ils pourraient aussi devenir des zones de gestion conjointe (y compris le contrôle des « outsiders », braconniers, exploitants illicites...) avec le développement d'activités économiques autres que le bois d'œuvre dans des entreprises conjointes entre les concessionnaires industriels et les diverses communautés d'ayants droit. Ces droits superposés devront être reconnus par les cadres juridiques nationaux. La stabilisation des défrichements agricoles dans les finages au sein des concessions industrielles pourra être organisée dans le cadre de projets menés avec des intervenants extérieurs, éventuellement sous forme de paiements pour services environnementaux (PSE) en transformant le mécanisme de partage des bénéfices en transferts conditionnels, suivant le principe de base des PSE.

Quant aux concessions communautaires, lesquelles nécessitent des droits exclusifs, leur concrétisation devrait passer par des modifications des limites des concessions industrielles afin de dégager des surfaces permettant d'avoir des petites entreprises viables. Ces ajustements constitueraient le deuxième volet pour la promotion d'une gestion conjointe des concessions, englobant droits superposés et droits exclusifs des communautés. Le classement des unités de gestion forestière, non encore entrepris ou pas encore achevé en Afrique centrale, constituera le processus juridique permettant le déplacement des limites en cas de besoin. En somme, il s'agit d'organiser la foresterie communautaire (au sens large) de manière à ce qu'elle *articule deux espaces* :

- Un espace *exclusif*, sous forme de concession à titre collectif au sein du finage ;
- Un espace *inclusif*, identifié par des cartes dressées avec les communautés et leurs voisins, espace qui peut recevoir des limites précises (si cours d'eau, lignes de crête...) ou floues (zones grises, notamment en cas d'utilisation partagée de certaines ressources avec les communautés voisines dans les confins). Ces espaces non exclusifs peuvent se superposer à d'autres statuts, comme les concessions forestières ou les aires protégées, et être identifiés dans les cahiers des charges des entreprises ou des organisations de conservation.



**Figure 15.2 Schéma de la double dimension potentielle de la foresterie communautaire : finage chevauchant la concession industrielle, espace potentiel de la concession communautaire et zones agroforestières**

Sur les espaces superposés, il est possible d'aller nettement plus loin que le partage des revenus de l'exploitation du bois d'œuvre. Le développement sur les différents « finages inclus » (dans les concessions industrielles) de filières de valorisation des ressources autres que le bois d'œuvre est envisageable dans le cadre d'entreprises conjointes entre l'entreprise forestière et chacune des communautés s'étant vu reconnaître des droits sur leur finage. La chasse sportive peut faire partie de ces activités, éventuellement avec un opérateur spécialisé qui partagerait les bénéfices de cette activité avec les communautés. Des filières d'exploitation et de transformation de PFNL constituent une autre voie de valorisation des ressources qui pourrait bénéficier de la structure professionnelle de l'entreprise et bénéficier aux communautés concernées, tant en termes d'emplois que de partage des bénéfices de l'activité.

L'obstacle évident est celui de la volonté et des capacités de l'entreprise à développer à faire tenir ces entreprises conjointes dans des contextes sociaux connus pour être peu propices à l'établissement d'entreprises requérant une coopération soutenue de ses membres. Mais, d'un autre côté, cette évolution de la concession vers une forme institutionnelle nouvelle et inclusive peut justifier des soutiens relevant de l'aide publique au développement, appuis qui font aujourd'hui défaut aux concessions industrielles du fait des controverses qui les entourent<sup>8</sup>. La reconnaissance de droits sur les finages permet d'envisager l'introduction de paiements pour services environnementaux (PSE) qui pourraient à la fois rémunérer les ayants droit pour la conservation et le contrôle (envers les outsiders) de leurs « finages inclus » et apporter des fonds pour investir dans les reboisements et la restauration des espaces dégradés. Des PSE tournés vers l'investissement (Karsenty, 2015) pourraient également aider à l'établissement de cultures pérennes (cacao, palmier à huile...) sur certains des espaces déboisés des « finages inclus » en accord avec l'entreprise, laquelle pourrait aider à la commercialisation de ces produits agricoles.

8 Voir, par exemple, le rapport d'évaluation de 2013 de la politique forestière de la Banque mondiale par le Groupe Interne d'Évaluation de la Banque mondiale qui oppose les concessions industrielles aux forêts communautaires, arguant que les premières sont un obstacle au développement des secondes.

Pour permettre cette évolution vers des « concessions 2.0 », les cadres juridiques pourraient être adaptés et mis en cohérence. Les politiques de zonage basé sur une spécialisation stricte des espaces devraient être réexaminés en faveur d'une approche plus équilibrée permettant une gestion des droits superposés sur de mêmes terres forestières. La certification FSC offre des incitations importantes pour une telle évolution et la cartographie des territoires coutumiers est considérée comme l'une des activités habilitantes possibles de REDD +.

### **Propositions pour une gouvernance des concessions 2.0**

À l'image de ce qui a déjà été testé notamment dans les aires protégées en Afrique (Roe *et al.* 2009) ou dans les forêts suédoises (Carlsson 1997), un modèle de gouvernance participative et inclusive pourrait être envisagé. Le principe est de partager le processus décisionnel, à travers une plateforme de négociation institutionnalisée (voir Borrini *et al.* 2000) où chaque partenaire disposerait d'un droit de vote. Celui-ci porterait sur les différentes ressources naturelles exploitées, en dehors du bois d'œuvre. Il importe de bien distinguer le processus décisionnel, qui serait confié à cette assemblée, du processus exécutif qui resterait aux mains du concessionnaire sous le double contrôle de l'État et de la plateforme de négociation.

Dans le cas d'une concession forestière au Cameroun par exemple, cette plateforme de négociation (ou « comité de gestion de la concession ») pourrait comprendre un représentant de la structure décentralisée du ministère des Forêts (chef de poste, Directeur provincial...), deux représentants de la compagnie forestière (industrie et aménagement), un représentant ouvrier (délégué syndical), un représentant des communes riveraines, un représentant de l'opérateur de chasse safari (le cas échéant) et, enfin, des représentants des communautés riveraines au prorata du pourcentage des surfaces appropriées coutumièrement par chaque village au sein de la concession. Dans la mesure où le nombre serait défavorable à certains acteurs, sans doute faudrait-il que certains membres (administration, concessionnaire) puissent bénéficier d'un droit de veto. Cette assemblée se réunirait une à deux fois par an pour décider des grandes orientations à donner à la gestion de la concession. Ce partage du processus décisionnel n'impliquerait pas de partage de la responsabilité de l'exécution des décisions, qui resterait aux mains des mandataires légaux, concessionnaire et administrations compétentes.

Ce partage du processus décisionnel devrait se doubler d'un modèle de partage local des bénéfices, ressource par ressource, éventuellement alimenté de manière complémentaire par les redevances forestières dédiées aux populations. La même plateforme de négociation prendrait alors les décisions quant à l'affectation des bénéfices récoltés au profit des populations, à l'image de ce qui prévaut dans le système de gestion communautaire des Zones Villageoises de Chasse de RCA (Bouché *et al.* 2011). La plateforme de négociation constituerait le lieu par excellence de débat, de négociation et de décision des affectations à donner aux espaces de superposition des droits, à la recherche de processus de cogestion opérationnels et ponctuels déterminant les devoirs, droits et responsabilités de chacun.

Du point de vue participatif, ce modèle se distingue clairement du système actuellement en vigueur par exemple au Cameroun, où les comités paysans-forêts réduisent la participation à la consultation. Le schéma proposé confère aux représentants des populations locales l'accès au processus décisionnel et le droit de vote. Du point de vue du partage des bénéfices, il se distingue du fonctionnement actuel de la Redevance Forestière Annuelle au Cameroun, dans la mesure où les revenus affectés aux communautés seront directement versés au niveau local, sans transit par l'État central. Cela afin d'éviter les ponctions observées au niveau de la RFA camerounaise dans le long cheminement de l'argent.

La question de l'élection des représentants villageois, de la redevabilité de ces derniers et surtout de la capacité des populations à les démettre en cas d'incurie demeurera cependant cruciale, si l'on veut éviter les dérives observées actuellement dans la gestion de la RFA camerounaise (Mbairamadji 2009, Yamo 2015). À cet égard, on pourrait proposer que les représentants soient élus pour deux ans non renouvelables et que le comité de gestion puisse lui-même poursuivre un de ses membres en cas de malversation avérée ou de concussion.

### **En pratique : une cogestion à inventer**

En termes pratiques, que changeront ce nouveau mode de gouvernance et cet accès à d'autres ressources aux enjeux auxquels sont confrontées les concessions ? Pour l'agriculture par exemple, le tabou sur les zones d'empiètement agricole pourra d'abord être levé, et ces zones reconnues et cartographiées. Il s'agira ensuite pour le comité de gestion d'en déterminer les modalités de gestion conjointe : délimitation de séries agricoles à ne plus dépasser, appui à l'intensification agricole, coopération pour l'évacuation des produits, modalités de reboisement, incitation à développer des cultures qui maintiennent le couvert boisé, etc. Pour la chasse commerciale, des modalités négociées avec les représentants des populations locales permettront d'identifier les campements illégaux, et de programmer leur éviction (nécessaire pour permettre le développement d'activités économiques conjointes régulées). Le partenariat économique autour de ces nouvelles activités et le partage des bénéfices devraient inciter au respect strict des séries de conservation, et de pratiquer une surveillance conjointe avec les populations comme cela se pratique déjà dans de nombreuses aires protégées. Ces exemples ne sont pas exhaustifs ; chaque cas particulier devra recevoir une solution pratique négociée et reposant sur un accord engageant les parties en termes de droits, de responsabilités et de sanctions.

Le sciage artisanal représente une activité rémunératrice, généralement effectuée en dehors de la réglementation existante<sup>9</sup>. Les scieurs de long sont en concurrence avec les industriels pour l'exploitation des mêmes essences, et leur insertion dans le système de la concession 2.0 ne semble pas réaliste. Il est peu probable que les artisans se contenteront de bois abandonnés sur les parcs d'exploitation, et il est illusoire d'imaginer que les exploitants veillent à ce que ces artisans se restreignent à l'exercice d'activités légales (y compris le paiement des taxes) au sein des concessions. En revanche, les concessions communautaires constituent un cadre approprié au déploiement des activités des exploitants artisans et à leur officialisation dans un cadre réglementaire devenu plus favorable.

## **Conclusion : réformer les législations et investir dans un processus institutionnel novateur**

Les codes forestiers actuels n'autorisent que l'exploitation du bois d'œuvre dans les concessions forestières. Les populations ne sont autorisées qu'à exercer des droits d'usages traditionnels, mais pas de développer des filières commerciales de produits non ligneux. Une évolution de la législation permettant aux concessionnaires de constituer des structures conjointes d'exploitation commerciale de produits non ligneux avec les communautés parties prenantes de la gestion de la concession sera donc nécessaire. Dans le domaine foncier, il s'agira de reconnaître des droits réels (portant sur la terre et les ressources, sachant que

<sup>9</sup> Laquelle est, la plupart du temps, inadaptée et gagnerait à être transformée (cf. Lescuyer *et al.* 2012) ; mais ceci est une autre discussion.

des personnes différentes peuvent détenir des droits réels distincts sur un même bien) à des communautés, ce qui pose le problème de leur personnalité juridique. En RDC, le décret de 2014 fixant l'attribution des concessions forestières aux communautés locales permet l'attribution de forêts sans que la personnalité juridique de la communauté ne soit formellement instituée, mais demande que l'exploitation soit précédée par la constitution d'une association, d'une coopérative ou d'un comité de développement local, structures qui peuvent bénéficier de la personnalité juridique. Un tel schéma pourrait inspirer les changements à apporter dans les législations des autres pays : la communauté, autodéfinie, se verrait reconnaître des droits réels sur l'ensemble de son finage, tandis que les opérations d'exploitation en joint-venture de produits non ligneux ou de plantes pérennes seraient précédées par la création d'une structure associative commerciale communautaire.

L'une des conditions de la réalisation de la concession 2.0 est qu'un investissement important soit réalisé dans le travail de cartographie participative des finages communautaires dans les zones forestières, en priorité dans les zones de chevauchement avec les concessions forestières industrielles. Certaines sociétés forestières ont déjà entrepris ce travail cartographique sur leur concession, mais il est nécessaire de cartographier l'ensemble des finages, c'est-à-dire y compris en dehors des concessions. D'autre part, seule une poignée de sociétés sont engagées dans ce processus et on peut penser que les autres sociétés ne le feront pas spontanément, notamment sans apport financier. Les travaux réalisés par les ONG et évoqués précédemment peuvent constituer des matériaux de départ, mais la cartographie au sein des concessions devra se faire en coopération avec les entreprises exploitantes. L'annonce, en septembre 2015, de la création de l'Initiative Forestière pour l'Afrique Centrale (CAFI), qui ambitionne d'investir jusqu'à 500 millions USD dans des programmes pour les forêts, constitue une opportunité majeure pour changer d'échelle dans la cartographie participative des finages et le soutien à l'accompagnement du processus institutionnel conduisant aux concessions 2.0.

## Bibliographie

- Alden Wily L. 2012 *Land rights in Gabon: Facing up to the past – and the present*. Rapport Fern pour l'UE. [www.fern.org/landrightsingabon](http://www.fern.org/landrightsingabon)
- Badie B. 1995 *La fin des territoires*. Fayard, Paris.
- Barrière O. et Barrière C. 1996 Approches environnementales : systèmes fonciers dans le delta intérieur du Niger. In Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A.. *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Karthala, Paris.
- Bigombé P.L., Abessolo J.A. et Koulbout D. 2005 *Vers une conservation bénéficiaire aux pauvres au Cameroun ? Genèse et bilan de l'expérience des ZICGC dans la gestion participative et le développement intégré des aires protégées de Lobeke, Boumba-bek et Nki au Sud-Est du Cameroun*. Poverty, Equity and Rights in Conservation. Série des documents de travail. UICN, 20 pages + annexes.
- Borrini-Feyerabend G., Taghi Farvar M., Nguingui J.-C. et Ndangang V. 2000 *La Gestion Participative des Ressources Naturelles : organisation, négociation et apprentissage par l'action*. GTZ et UICN, Kasparg Verlag, Heidelberg, Allemagne.
- Bouché P., Bache A.X., Yakat M., Chenda A., Mangué A. et Zowoya F. 2011 *Les Zones Cynégétiques Villageoises du Nord de la République Centrafricaine : 15 ans déjà !* Parcs et Réserves 65(2): 1-9.

- Carlsson L. 1997 *Les forêts collectives suédoises : une ressource possédée en commun dans une société urbaine industrialisée*. Réseau Foresterie pour le Développement Rural, 20e document du réseau, 1-14.
- Cuny P. 2011 *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Tropenbos International, Wageningen, Pays-Bas, 79 p. + annexes.
- Defourny P., Delhage C. et Kibambe J.-P. 2011 *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*. Université Catholique de Louvain, Louvain, Belgique.
- Ezzine de Blas D., Ruiz Pérez M., Sayer J.A., Lescuyer G., Nasi R., et Karsenty, A. 2009 External influences on and conditions for community logging management in Cameroon. *World Development* 37 (2): 445-456.
- Ezzine de Blas D., Ruiz Pérez M., Vermeulen C. 2011 Management Conflicts in Cameroonian Community Forests. *Ecology and Society* 16 (1): 8.
- Feintrenie L. 2014 Agro-industrial plantations in Central Africa, risks and opportunities. *Biodiversity and Conservation* 23(6): 1577-1589. DOI:10.1007/s10531-014-0687-5
- Haurez B. 2014 *Rôle du gorille des plaines de l'Ouest (Gorilla gorilla gorilla) dans la régénération des forêts denses humides et interaction avec l'exploitation sélective de bois d'œuvre*. Thèse de Doctorat, Université de Liège, Belgique.
- Hopkin M. 2007 Mark of respect. *Nature* 448 : 402-403.
- Julve C., Eckebil T. P., Nzoyem Saha N., Tchantchouang J.-C., Kerkohf B., Beauquin A., Mbarga Mbarga J.-P., Vermeulen C., Cerruti P. O., et Lescuyer G. 2013 Forêts communautaires camerounaises et Plan d'action « Forest Law Enforcement, Governance and Trade » (FLEGT) : quel prix pour la légalité ? *Bois et Forêts des Tropiques* 317(3): 71-80.
- Karsenty A. 2015 Mettre les PSE au service de l'agriculture « zéro déforestation ». *Perspective* n° 36, Cirad.
- Karsenty A. et Marie J. 1998 Les tentatives de mise en ordre de l'espace forestier en Afrique centrale. In Rossi G., Lavigne Delville Ph. et Narbeburu D. *Sociétés rurales et environnement*. Karthala, Paris.
- Karsenty A., Mendouga Mebenga L. et Pénelon A. 1997 Spécialisation des espaces ou gestion intégrée des massifs forestiers ? *Bois et Forêts des tropiques*, 251(1): 43-54.
- Le Roy É. 1991 Une conception topocentrique. In Le Bris E., Le Roy E. et Mathieu P. *L'appropriation de la terre en Afrique Noire*. Karthala, Paris.
- Lescuyer G., Poufoun J.N., Collin A. et Yembe-Yembe R.I. 2014 *Le REDD+ à la rescousse des concessions forestières ? Analyse financière des principaux modes de valorisation des terres dans le bassin du Congo*. Document de travail n° 160. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Lescuyer G., Cerutti P.O., Essiane Mendoula E., Eba'a Atyi R. et Nasi R. 2012 Évaluation du secteur du sciage artisanal dans le bassin du Congo. In de Wasseige C., de Marcken P., Bayol N., Hiol Hiol F., Mayaux Ph., Desclée B., Nasi R., Billand A., Defourny P. et Eba'a R. (éds). *Les forêts du Bassin du Congo : État des forêts 2010*. Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 97-107.
- Macqueen D. 2008 *Supporting small forest enterprises – A cross-sectoral review of best practice*. IIED, Small and Medium Forestry Enterprise Series No. 23. IIED, Londres.

- Mbairamadji J. 2009 De la décentralisation de la gestion forestière à une gouvernance locale des forêts communautaires et des redevances forestières au Sud-Est Cameroun. *Vertigo*, La revue en sciences de l'environnement 9(1), 1-9.
- Mendras H. 1976 *Les Sociétés paysannes*. A. Colin, Coll. U., Paris.
- Morin A., Meunier Q., Federspiel M. et Vermeulen C. 2014 Projet DACEFI 2. *Atlas cartographique. Présentation des outils d'analyse spatiale et d'aide à la décision*. Projet DACEFI 2, Libreville.
- Ongolo S. 2015 On the banality of forest governance fragmentation: Exploring “gecko politics” as a bureaucratic behaviour in limited statehood. *Forest Policy and Economics* 53: 12-20.
- Ongolo S. et Karsenty A. 2015 The politics of forestland use in a cunning government: lessons for contemporary forest governance reforms. *International Forestry Review* 17(2).
- Robinson B.E., Holland M.B. et Naughton-Treves L. 2011 *Does secure land tenure save forests? A review of the relationship between land tenure and tropical deforestation*. Document de travail du CCAFSn° 7. Programme de recherche du CGIAR sur le changement climatique, l'agriculture et la sécurité alimentaire (CCAFS). Copenhague.
- Roe D., Nelson F. et Sandbrook C. (éds) 2009 Community management of natural resources in Africa: Impacts, experiences and future directions. *Natural Resource Issues* No. 18, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Schmitt A. et Baketiba B. 2015 *Revue et analyse des principaux mécanismes de partage des bénéfices existants en République du Congo*. The IDL Group et EFI.
- Singer B. et Karsenty A. 2008 Can Concessions Be Justified? A Multidisciplinary Perspective from Africa and Beyond. *Journal of Sustainable Forestry* 27(3): 224-245.
- Stokes E.J., Strindberg S., Bakabana P.C., Elkan P.W., Iyenguet F.C. et al. 2010 *Monitoring Great Ape and Elephant Abundance at Large Spatial Scales: Measuring Effectiveness of a Conservation Landscape*. PLoS ONE 5(4): e10294. doi:10.1371/journal.pone.0010294
- Topa G., Karsenty A., Mégevand C. et Debroux L. 2009 *Forêts tropicales humides du Cameroun: une décennie de réformes*. Banque mondiale (Série : Directions du Développement, Environnement et Développement Durable), Washington, 195 p.
- Vermeulen C. 1997 *Problématique de la délimitation des forêts communautaires en forêt dense humide, Est-Cameroun*. In Proceedings of the Limbe Conference, Limbe Botanic garden, Cameroun, 17-24 janvier 1997, Earthwatch Europe, UK Tropical Forest Forum.
- Vermeulen C., Schippers C., Julve Larrubia C., Ntouné M. F. D., Bracke C. et Doucet J.-L. 2009 Enjeux méthodologiques autour des produits forestiers non ligneux dans le cadre de la certification en Afrique Centrale. *Bois et Forêts des Tropiques* 300(2): 69-78.
- Vermeulen C., Schippers C., Ndouna A. A., Bracke C. et Doucet J.-L. 2009 De nouveaux enjeux sur l'espace : la délimitation des premières forêts communautaires au Gabon. *International Journal of Biological and Chemical Sciences* 3(5): 1171-1181.
- Vermeulen C., Vandenhoute M., Dethier M., Ekodeck H., Nguenang G.-M. et Delvingt W. 2006 De Kopia à Djolempoum : sur les sentiers tortueux de l'aménagement et de l'exploitation des forêts communautaires au Cameroun. *Vertigo* 7(1): 1-8.
- Yamo A. 2015 Représentation locale compromise dans la gestion de la rente forestière communautaire au sud-est du Cameroun. Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts. (RFGI), document de travail n° 12. CODESRIA, 31 p.

Partie

8

Conclusion

# 16

## L'avenir des modes de gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

C  rard Buttoud<sup>1</sup> et Jean-Claude Nguingiri<sup>2</sup>

### Résumé

Le tableau dressé dans cet ouvrage de la gestion inclusive des forêts en Afrique centrale montre clairement qu'il s'agit d'un concept en développement. Ce tableau fait état à la fois des progrès importants réalisés et des nombreuses lacunes observées sur le terrain. La gestion inclusive des forêts se construit chaque jour. Aussi, il est nécessaire de repenser les formes contemporaines de l'inclusion et de réfléchir aux moyens d'orienter la gestion inclusive des forêts en Afrique centrale dans un sens plus conforme aux attentes de la société.

Mots-clés : *gestion inclusive des forêts, gestion forestière communautaire, participation, décentralisation, Afrique centrale.*

---

1 Professeur-visitateur (politique et gouvernance des forêts), Université de la Tuscia, Viterbo, Italie.

2 Fonctionnaire forestier, FAO, bureau sous-régional pour l'Afrique centrale, Libreville, Gabon.

## 16.1 Introduction

À l'énoncé de cet ensemble diversifié de politiques, d'initiatives et de réalisations, on aura déjà compris qu'il n'existe pas de modèle idoine, et que les solutions de nature à promouvoir une bonne inclusion des parties prenantes dans la politique, la gouvernance et la gestion des forêts d'Afrique centrale sont au moins aussi nombreuses que les expériences en cours. Construite par les acteurs, la gestion inclusive est un produit direct des rapports de forces locaux qui existent et se renouvellent entre États, entrepreneurs privés et sociétés locales, chacun y projetant ses intérêts, sa culture, sa vision même de ce qui constitue la forêt, chacun tissant et défaisant ses alliances avec d'autres pour promouvoir des positions qui changent au gré du contexte et également en raison d'un apprentissage collaboratif qui est le premier résultat des processus participatifs. Il existe donc différents modes de gestion inclusive, qui tous ont leurs avantages, leurs défauts, leur raison d'être là où on les trouve. Pourtant, des points communs ressortent nettement de l'analyse de ces multiples exemples.

## 16.2 Les conditions d'une inclusion efficace des acteurs

L'approche critique des idées sur la foresterie participative et communautaire amène à identifier un ensemble de principes et de problèmes qui sont communs à l'ensemble des situations.

### 16.2.1 Construire sur les capacités locales à valoriser

Il y a d'abord des conditions-cadres qui s'avèrent déterminantes dans le succès des formules d'inclusion, qui font qu'il ne suffit pas de décréter la participation pour qu'elle fonctionne concrètement. Les institutions chargées de mettre en œuvre la gestion forestière participative et/ou communautaire ne peuvent fonctionner efficacement que si un minimum de capacités locales existent pour ce faire, et que ces capacités sont même valorisées par l'orientation choisie. Parmi ces capacités, on citera surtout :

#### **L'existence de ressources forestières suffisantes pour initier un processus de développement**

Cela paraît l'évidence même, mais l'analyse critique de la réalité amène à répéter qu'une gestion participative et/ou communautaire n'a de chance d'être efficace, et même avant cela d'exister, que s'il existe d'abord des ressources forestières à gérer pour en tirer un bénéfice au profit des acteurs locaux. Les acteurs ne se lanceront en effet dans des initiatives de conservation ou de gestion que s'ils en perçoivent l'intérêt, même indirect et même différé. C'est dire qu'il faut qu'une forêt existe et soit susceptible de fournir des produits ligneux et non ligneux, ainsi que des services sociaux et/ou environnementaux, dont peut bénéficier la société locale dans son ensemble. L'attribution de la gestion de forêts à des communautés ne devrait pas idéalement intervenir de façon systématique et automatique, mais seulement après qu'a été réalisée une étude suffisante de ces capacités. L'attribution aux populations locales d'espaces dégradés par des coupes successives, parfois anarchiques, parfois conduites sur décision de l'État, n'a jamais permis la responsabilisation des intéressés (qui en fait ne le sont pas), ni la lutte contre la pauvreté rurale que de telles pratiques irresponsables ont au contraire contribué à entretenir, sinon à accentuer.

## **L'existence d'expériences dans l'organisation communautaire des paysans**

Par ailleurs, il faut inscrire au titre des capacités l'existence d'expériences préalables d'organisation de la communauté pour la gestion de problèmes autres que la forêt. C'est ainsi que le drainage des sols inondés par exemple, ou bien encore la production de cultures de rente, ont pu donner lieu à des modes d'organisation collective ou coopérative qui peuvent servir dans le cas de la mise en place d'une structure de gestion forestière participative et/ou communautaire. De même des projets d'appui technique ou social ont pu localement créer de petites structures qui, même lorsqu'elles n'ont pas survécu à la fin de l'aide, ont pu laisser dans les communautés des traces qui faciliteront éventuellement une organisation collective ultérieure. Il serait de toute façon faux de croire qu'on peut développer des modes aussi nouveaux de gestion des ressources naturelles sans processus d'apprentissage technique et social. Partir avec de l'existant et s'en servir peuvent aider.

## **L'existence dans les règles coutumières d'éléments favorables au développement**

La coutume peut constituer un obstacle central au changement (elle vise à assurer la continuité dans tous les domaines, y compris s'agissant des groupes sociaux qui décident), mais elle comprend également des éléments qui peuvent porter l'action collective, dans la mesure où elle s'attache aussi à donner un sens à l'action collective. Moderniser la coutume peut s'avérer un objectif intéressant dans le cadre de la mise en place d'une gestion forestière communautaire, si cette coutume fournit les bases pour une nouvelle règle du jeu et une nouvelle organisation de la société locale. Il y a certainement plus d'intérêt à construire quelque chose de nouveau sur la tradition, que la nier de façon systématique, surtout lorsqu'il s'agit de garantir une gestion durable des ressources naturelles. L'optimum serait d'arriver à faire une symbiose entre les normes coutumières traditionnelles, qui respectent les valeurs de la société locale (par exemple dans le rapport à la terre) d'une part, et de l'autre celles du droit moderne et de la démocratie, qui permettent l'investissement et l'initiative créatrice de développement. Sur ce dosage délicat et peut-être un peu illusoire, les expériences passées de gestion participative et/ou communautaire n'ont pour l'instant pas réussi.

### **16.2.2 Des principes de base à respecter, quelle que soit la formule retenue**

Il y a ensuite des principes directeurs à ne pas perdre de vue, quelle que soit la formule retenue.

#### **Des règles du jeu claires, transparentes et strictes**

Il ne faut pas penser que l'inclusion fonctionne d'elle-même dès que la possibilité est donnée aux gens de discuter des problèmes et des solutions. Ce n'est pas parce qu'on met ensemble des acteurs autour d'une même table qu'on tient la solution « participative », les cas de manipulation par les organisateurs, et de domination par les groupes les mieux organisés étant la règle.

Il faut d'abord des enjeux clairs et pertinents, pour motiver les parties prenantes à la discussion. Les acteurs ne sont intéressés à intervenir dans la formation d'une décision que s'ils y ont justement un intérêt.

Ensuite des questions simples, les mêmes pour tous, doivent être discutées.

Enfin, des règles du jeu strictes, qui ne doivent pas être changées en cours de discussion, aident à clarifier le débat, et fixent les droits et devoirs de chacun.

Ce n'est qu'à ces conditions que la discussion commune sur les choix à faire peut avoir un sens.

### **La responsabilisation des acteurs locaux**

La foresterie participative ou communautaire n'a de sens que si elle contribue à responsabiliser les usagers locaux des espaces boisés. Ceci ne peut se faire que si trois conditions, qui sont intimement liées, sont réunies :

Le respect de la volonté des acteurs intéressés, donc du volontariat des initiatives : on devra préférer les opérations reposant sur des acteurs volontaires, qui soient bien informés des avantages et limites des formules qui leur sont proposées ou qu'ils contribuent à construire ; on ne devra recourir à l'organisation collective et à des formes d'obligation, que lorsqu'il sera prouvé que celles-ci garantissent l'efficacité des actions conduites par les volontaires.

L'absence de mise sous tutelle administrative des initiatives prises dans le cadre participatif et communautaire est également importante, pour des raisons de principe, mais aussi psychologiques ; pour être responsables, les membres locaux d'une communauté doivent se sentir libres de leurs actes (avec les risques que cela suppose) et non pas dépendants d'une autorité extérieure à laquelle ils doivent sans cesse rendre des comptes.

Enfin, la mise à disposition des communautés et individus volontaires d'un accès libre à l'information et à la formation sur les thèmes techniques et organisationnels en rapport avec la gestion des forêts doit être la règle ; les acteurs locaux ne peuvent du jour au lendemain se retrouver des gestionnaires efficaces, ils doivent apprendre d'expérience, et ceci ne peut se faire que si une formation adaptée, comprise comme un appui d'accompagnement, est effective ; il n'est pas certain que les fonctionnaires forestiers soient les mieux placés pour effectuer avec efficacité cette formation.

Beaucoup d'expériences de foresterie participative et communautaire qui n'ont pas réussi n'ont pas respecté ce principe fondamental de responsabilité.

### **L'appui à l'organisation locale**

L'importance de la formation et de l'information des acteurs locaux rappelle plus généralement la nécessité pour l'autorité publique de laisser le leadership de la gestion forestière participative et communautaire aux acteurs locaux eux-mêmes. L'autorité publique doit être là pour aider, appuyer, assister, faciliter le développement des formes de gestion locale retenues :

- en fournissant de l'information sur les choix techniques et organisationnels possibles, qui doivent être laissés ouverts ; il s'agit par exemple d'informer sur ce qui a été fait ailleurs, même si les expériences se sont soldées par des échecs ; en aucun cas les systèmes techniques et d'organisation ne doivent être présentés comme des modèles, mais comme de simples exemples, à suivre ou ne pas suivre selon les conditions locales et les attentes des acteurs.
- en renseignant les acteurs locaux sur les conditions juridiques et les formalités administratives à remplir pour un bon déroulement des activités, ou pour faire en sorte que la gestion forestière locale participe au développement durable ; l'autorité publique, agissant comme un garde-fou, informe les acteurs sur ce qui peut être fait ou non, sans se substituer aux acteurs eux-mêmes.

- en leur facilitant enfin l'accès à des financements (subventions, aides diverses) lorsque des activités à mettre en place impliquent de recourir à des ressources supplémentaires extérieures à la communauté locale ; certains des pays ayant promu une politique de décentralisation, par dévolution de la responsabilité de gestion des ressources naturelles à des acteurs locaux, ont mis en place des dispositifs d'incitation à l'investissement local, dont les modalités d'obtention ne sont pas toujours bien connues des acteurs de la gestion participative et communautaire.

Quelle que soit la formule privilégiée, les acteurs locaux doivent être aidés par l'autorité publique, et non mis sous tutelle administrative.

### **La redéfinition du rôle de l'État**

Cette orientation vers l'appui aux communautés locales est relativement nouvelle dans beaucoup de pays, où les services forestiers de l'État restent avant tout chargés du contrôle des usages des espaces boisés par la population rurale. La gestion participative et communautaire implique donc une redéfinition des rôles, des tâches et des responsabilités des institutions forestières, qui peut prendre selon les cas des configurations diverses :

- Mise en place d'un service spécifique chargé d'appuyer les communautés : composé de vulgarisateurs affectés à des régions données, le spécialiste en appui passe systématiquement auprès des communautés pour fournir ses conseils ; ce type d'organisation n'a de sens et ne peut concrètement se mettre en place que si l'autorité publique s'est délibérément lancée dans une politique de décentralisation qui conduit à la création de nombreuses forêts placées sous un régime de gestion participative et/ou communautaire.
- Mise en place au sein du département des forêts d'une boîte aux lettres spécialisée dans l'appui aux communautés à laquelle ont recours les communautés confrontées à des problèmes de gestion (techniques et organisation de la récolte des produits ligneux et non ligneux, choix des essences et techniques de plantation) ; encore faut-il que l'administration des forêts accorde une importance suffisante à ce rôle de conseil auquel elle doit s'engager et rendre compte.

La mise à la disposition systématique des communautés, des fonctionnaires forestiers classiques dans leurs secteurs respectifs, de même que leur nomination systématique dans les conseils de gestion lorsque ceux-ci sont constitués, reste pour l'instant la solution retenue un peu partout. En l'absence d'une formation adéquate à la communication des forestiers en question, cette solution, qui entretient partout la dépendance des communautés vis-à-vis des choix de l'administration forestière, n'a jusqu'ici pas donné de bons résultats.

### **16.2.3 S'attaquer aux contraintes de la gestion participative et/ou communautaire**

Il est clair qu'aucune des formules présentées comme magiques par leurs protagonistes, y compris celles valorisées dans cet ouvrage (forêts modèles, plateformes multiacteurs, concessions 2.0, programmes de restauration des paysages forestiers) n'est exempte de limitations qui généralement empêchent qu'elles remplissent pleinement les objectifs pour lesquels elles ont été conçues. Qu'on l'appelle participative, communautaire ou collaborative, la gestion à laquelle sont associées les parties prenantes doit de toute façon éviter des écueils qu'on peut regrouper en deux grands types.

## **Le manque d'engagement de l'autorité publique dans le processus**

Contrairement aux conclusions de la plupart des évaluations conduites par les forestiers, c'est d'abord le faible engagement de l'autorité publique, et parfois la mauvaise volonté mise par les services qui sont censés la représenter (dont l'administration chargée des forêts), qu'il faut mentionner comme la première contrainte à la création des structures de gestion communautaires et/ou participatives, avec par exemple comme conséquence un nombre limité de forêts mises sous statut de gestion décentralisée.

La réticence des États à déléguer quelque autorité que ce soit aux acteurs locaux est connue et bien compréhensible : c'est elle qui freine notamment les processus de décentralisation par dévolution. Même en cas de décision publique générale (laquelle est toujours prise pour des raisons économiques et politiques plus globales, qui dépassent largement la compétence des services publics sectoriels), les administrations qui sont censées mettre en œuvre ces décisions ne sont généralement pas pressées de les appliquer à la lettre.

En matière forestière, les manifestations de cette tendance sont les suivantes :

- Complications administratives : on attend un éventuel décret, qui ne vient pas et dont on sait parfois qu'il ne viendra pas rapidement (puisque'on est soi-même généralement responsable de sa rédaction), pour statuer sur les conditions concrètes précises d'inclusion des acteurs.
- Absence de publicité : on argue le plus souvent de la faiblesse des moyens administratifs pour négliger de faire de la publicité sur des textes existants, fixant par exemple les droits des communautés à demander le statut de CFM, ou donnant à des parties prenantes potentielles la possibilité de se déclarer intéressées par la participation aux structures et institutions chargées de promouvoir une meilleure inclusion des acteurs.
- Exploitation, sous l'autorité des services de l'État, des bois les plus lucratifs avant remise aux communautés locales « responsabilisées » : il est par exemple fréquent que l'administration forestière procède à une vente de bois, ou à une adjudication de charbonniers, avant de décider officiellement du statut de CFM de la forêt ainsi appauvrie et remise aux acteurs locaux dans des conditions qui ne permettent pas une gestion productive de revenus à court et moyen termes.

Les termes du contrat fixant les formes d'inclusion doivent être très clairs, pour éviter ce genre de situation, qui est celle sinon générale, du moins la plus fréquente.

## **Une organisation floue, déficiente et inadaptée de la gestion inclusive**

À ces contraintes, s'ajoutent souvent des limites qui sont propres aux règles de fonctionnement des institutions décentralisées, qui viennent restreindre les actions conduites dans le cadre d'une gestion participative et/ou communautaire existante.

Dans ce domaine, les contraintes les plus fréquentes sont les suivantes :

- L'absence de statut clair de l'organisation choisie, par exemple la personnalité juridique et/ou la responsabilité financière ne sont pas attribuées à la communauté, ce qui ne permet pas de lancer des actions autres que celles jusqu'ici conduites par l'administration forestière classique d'État, comme des reboisements, des créations de pépinières ou encore des aménagements agroforestiers ; l'absence de responsabilité financière peut même empêcher l'obtention de crédits et de subventions, ce qui diminue d'autant l'intérêt des acteurs locaux pour cette formule.

- De la même façon, les conseils de gestion qui doivent présider aux choix à faire dans la communauté ne sont parfois pas mentionnés dans le contrat, ou lorsqu'ils le sont, ne sont pas toujours mis en place, surtout lorsque leur composition diffère des assemblées déjà existantes au niveau local. Ceci ne favorise pas la prise de décision.
- Par ailleurs, les procédures de gestion ou plus simplement les règlements de la gestion forestière participative et/ou communautaire ne sont pas adaptés à la société et à la culture locales ; par exemple, les règles orales coutumières d'usage des sols sont parfois bousculées par le droit moderne écrit présidant aux contrats ; l'initiative individuelle parfois promue peut s'opposer aux traditions d'hospitalité et à la solidarité interne à la communauté, ce qui peut détourner de la formule certains acteurs de la société locale.
- Enfin, certains groupes défavorisés (femmes, jeunes, sans-terre) peuvent dans certains cas être écartés des décisions de la communauté, surtout si le fonctionnement repose largement sur les assemblées coutumières traditionnelles ; dans ce cas, la communauté se prive de certains de ses éléments les plus dynamiques en matière de reboisement et d'investissement.

L'ensemble de ces contraintes peut arriver ainsi à freiner le bon fonctionnement de la gestion forestière décentralisée, et partant, tout type de développement local.

## 16.3 Quels modes de gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale ?

Il apparaît d'abord de plus en plus probable que les nouveaux défis du secteur forestier ne pourront être relevés qu'au moyen d'approches intégrées de l'utilisation des terres. La vision à l'horizon 2050 pour les forêts et la foresterie adoptée pendant le XIV<sup>e</sup> Congrès forestier mondial tenu en septembre 2015 à Durban fait de cette option l'un de ses trois piliers, les deux autres étant le rôle des forêts pour la sécurité alimentaire et l'amélioration des moyens d'existence d'une part, et le changement climatique et l'atténuation de ses effets d'autre part. La Déclaration de Durban rappelle que « réaliser cette vision demandera de nouveaux partenariats entre les acteurs de la forêt, l'agriculture, la finance, l'énergie, l'eau et d'autres, et de s'engager avec les populations autochtones et les communautés locales ». La foresterie de demain est ainsi appelée à devenir plus inclusive et plus intégrée dans un contexte paysager. À court terme, c'est bien cette approche qu'on doit privilégier pour (i) atteindre la cible 15.2. des Objectifs de développement durable, à savoir « d'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêt, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître considérablement le boisement et le reboisement au niveau mondial », (ii) relever le Défi de Bonn c'est-à-dire « restaurer 150 millions d'hectares de terres déboisées et dégradées d'ici 2020 », et (iii) préparer les contributions déterminées au niveau national en vertu de l'Accord de Paris sur le climat.

Se pose toutefois la question fondamentale de l'efficacité des modes de gestion inclusive. En dépit des bonnes intentions et de la rigueur observée dans l'élaboration des schémas théoriques de gestion inclusive, les résultats sur le terrain restent limités. Il est donc opportun de repenser les formes contemporaines de l'inclusion.

### 16.3.1 Reconnaître le paradigme participatif comme base de la décision

Cet ouvrage met en exergue certaines mesures qui ont été prises dans plusieurs pays d'Afrique centrale en matière de « participation ». Les processus de formulation de nouvelles politiques forestières ou d'élaboration de codes forestiers ont le plus souvent été planifiés avec l'objectif d'impliquer toutes les parties prenantes à la prise de décisions. Cependant, dans la plupart des cas, ces processus n'ont été que partiellement inclusifs. Les limites observées sont en partie liées à la connotation que les uns et les autres donnent au concept de « participation ». Une attention particulière devra être accordée à la clarification de ce concept dans les processus décisionnels. Si l'objectif est d'impliquer les parties prenantes pour les rendre responsables dans l'application ultérieure des politiques et de ses instruments, il faudra reconnaître officiellement la participation comme base de la décision.

Cette orientation renvoie à un nouveau mode d'action publique qui se distingue des approches antérieures par la construction publique de la décision. L'État ne devra plus décider seul sur un certain nombre de questions, comme la gestion durable des forêts ou l'environnement. Il devra, au contraire, impliquer les « intéressés » à la prise de décisions qui les concernent. Une telle transition, de la participation au partenariat, ne peut réussir que si les rôles et les responsabilités de chaque acteur sont clarifiés, et les règles de jeu définies, comprises et respectées par tous. Cela implique la mise en place des dispositifs adéquats permettant de canaliser les consultations, voire d'institutionnaliser les procédures et les pratiques.

### 16.3.2 Améliorer les performances des instances de dialogue multiacteur à tous les niveaux

Aujourd'hui, chaque initiative majeure est dotée d'un groupe national de travail multiacteur, tout comme chaque concession forestière ou aire protégée a sa plateforme multiacteur. On assiste ainsi à un foisonnement d'instances de dialogues multiacteur et multisectoriel, celles-ci étant appelées à favoriser la prise de décisions publiques après négociation avec les intéressés pour améliorer de façon significative l'efficacité et l'équité de l'action publique. En dépit de leur nombre, il se pose un réel problème d'efficacité et de pérennité. L'amélioration des performances de ces instances de dialogue est un défi majeur à relever. Certaines conditions, déjà identifiées par ailleurs (Ribot, 2002, Oyono, 2002, Bigombe Logo, 2004,) sont requises pour plus d'efficacité. Elles s'articulent autour de la représentativité, l'imputabilité (*accountability*) et le transfert de pouvoirs.

Les acteurs qui participent aux différentes instances de dialogue doivent être représentatifs des groupes sociaux au nom desquels ils s'expriment. Dans cette perspective, les procédures de désignation doivent être claires pour éviter que les acteurs influents, comme les élites, s'autoproclament représentants d'un groupe social qui ne leur a donné aucun mandat. Les membres ayant reçu mandat de la part des groupes sociaux qu'ils représentent ont l'obligation de rendre compte, soit en les consultant pour répercuter leurs avis dans les décisions en construction, soit en restituant les décisions prises. Cela implique un minimum de transparence : large diffusion du contenu et des relevés de conclusions des débats, rapports systématiques, réguliers et détaillés au ministre de tutelle et aux groupes sociaux représentés dans l'instance de dialogue. Il deviendra ainsi impossible pour l'administration ou d'autres acteurs de se soustraire au débat avec les autres parties prenantes, et même de n'en tirer que les éléments qui confortent leur propre position initiale.

Le transfert de pouvoirs aux instances de dialogue multiacteur n'a jamais été effectif, même dans les pays qui se sont engagés ouvertement dans la décentralisation de la gestion des ressources forestières. Il est nécessaire de clarifier, pour chaque plateforme, si elle est décisionnelle ou simplement consultative. Le niveau de délégation d'autorité à l'instance de dialogue multiacteur et multisectoriel dépend du type de mandat. Les pouvoirs à transférer seront plus importants dans le cadre des plateformes décisionnelles. Les agents des ministères en charge des forêts ne cachent pas souvent leur réticence à l'idée de transférer une partie de leurs pouvoirs. C'est ce qui explique en partie l'échec des initiatives de gestion décentralisée et de cogestion des ressources forestières. Il est utile de rappeler que les inquiétudes des agents des ministères en charge des forêts peuvent être apaisées en élaborant des règles de fonctionnement de ces plateformes multiacteurs et multisectorielles qui n'autorisent nullement celles-ci à entamer le pouvoir régalién de l'État.

### **16.3.3 Institutionnaliser la prise de décisions publiques sous une forme négociée**

À ce jour, aucune obligation n'est faite aux ministères en charge des forêts d'engager un dialogue multiacteur et multisectoriel pour accompagner des processus décisionnels. Les instances de dialogue sont redevables de la rigueur méthodologique ; elles sont dénuées de tout caractère quasi obligatoire. Il apparaît donc judicieux d'institutionnaliser la prise de décisions publiques sous une forme négociée entre l'autorité publique et les acteurs concernés. Cette nouvelle orientation permettra de créer des arènes officielles, établies par la loi et dotées par l'État de moyens de fonctionner durablement. Face au foisonnement d'instances de dialogue, il est utile d'envisager leur unicité pour chaque grand secteur, toutes les grandes décisions publiques concernant le secteur devant se prendre par ce mécanisme. Le souci de cohérence de l'action publique implique qu'on ne multiplie pas ce type d'instance au gré des problèmes nouveaux posés, comme c'est le cas aujourd'hui.

### **16.3.4 Agir à l'échelle du paysage**

L'approche « paysage » figure parmi les approches les plus appropriées pour faire face à la compétition pour les terres et au changement d'affectation des terres forestières, deux phénomènes en expansion en Afrique centrale. Un « paysage » est une mosaïque hétérogène rassemblant diverses utilisations des terres (agriculture, activités forestières, protection des sols, fourniture et distribution d'eau, conservation de la biodiversité, pâturages, etc.) au sein d'un vaste territoire ou d'un bassin versant (Sabogal *et al.*, 2015). Dans cette optique, les écosystèmes forestiers ne peuvent être dissociés du paysage pour être traités de manière isolée ; la déforestation est d'ailleurs causée par les secteurs connexes. Une approche paysagère permet non seulement de mieux comprendre les interactions entre divers types d'utilisations des terres et d'acteurs, mais aussi de les intégrer dans un processus conjoint de gestion du paysage. L'approche « paysage » est donc, par nature, une approche holistique et inclusive.

L'approche « paysage » n'est pas inconnue en Afrique Centrale ; elle est appliquée sous différentes formes. Les douze « paysages » prioritaires établis par le PFBC sont les plus connus. Ils se distinguent des paysages observés ailleurs par leur taille. Le Paysage TRIDOM, par exemple, s'étend sur le Congo, le Gabon et le Cameroun. Il comprend sept aires protégées et couvre une superficie de 141 000 km<sup>2</sup> dont près de 36 000 km<sup>2</sup> (24 %) d'aires protégées. Les « forêts modèles » représentent une autre forme d'application de l'approche « paysage »

à l'échelle locale. Comme le rappellent Diaw *et al.* dans cet ouvrage, les forêts modèles utilisent la méthode d'exploration et d'agrément libre et concerté des acteurs (EALCA) qui permet aux parties prenantes, dans le cadre de conventions territoriales de 2 à 3 jours, de décider de leur adhésion à la forêt modèle et de sa structuration, d'élire leurs représentants dans des structures de gouvernance provisoires et de décider d'un processus de confirmation de plusieurs mois au cours duquel elles vont développer une vision commune, un plan stratégique et des structures définitives et représentatives de leur diversité.

Pour faire face aux faiblesses du modèle traditionnel des concessions forestières qui sont causées par le déclin de la rentabilité de l'exploitation forestière et les pressions foncières des populations locales qui se font de plus en plus sentir dans les pays où la densité démographique rurale est significative, un nouveau type de concession adapté aux enjeux futurs de la superposition des droits et des modes d'exploitation de ressources multiples a été proposé dans cet ouvrage (Karsenty et Vermeulen). Pour permettre cette évolution vers des « concessions 2.0 », les politiques de zonage basé sur une spécialisation stricte des espaces devraient être réexaminées en faveur d'une approche plus équilibrée permettant une gestion des droits superposés sur les mêmes terres forestières.

### 16.3.5 Investir dans l'entrepreneuriat social

La gestion inclusive des forêts s'est développée en se basant plus sur les droits et les intérêts des parties prenantes, la décentralisation et la gouvernance forestière. Une moindre attention a été accordée jusqu'ici à sa contribution à la création des richesses, de même qu'à l'amélioration des moyens d'existence des communautés locales et à la lutte contre la pauvreté. L'expérience des forêts modèles montre comment, à travers un processus décisionnel collectif, il est possible d'inscrire le paradigme participatif dans l'économie sociale. Le défi ici est de rendre capables les acteurs d'être non seulement de bons cogestionnaires des ressources forestières, mais aussi des entrepreneurs qui contribuent au développement des chaînes de valeurs.

## Bibliographie

- Anderson J. et Mehta S. 2013 *A global assessment of community based natural resource management: addressing the critical challenges of the rural sector*. Washington DC, USAID.
- Bigombe Logo P. 2002 La fiscalité forestière décentralisée dans la réforme Camerounaise. *Revue africaine de sciences sociales et d'études culturelles*. 1-2.
- Buttoud G. (éd.) 2011 Change in forest governance as a collective learning process. *Forest Policy & Economics* 13(2)87-154.
- Davis Case D. 1990 *The community toolbox: the ideas, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation of community forestry*. FAO, Rome.
- Fisher R. 2014 *Lessons learned from community forestry in Asia and their relevance for REDD+*. Washington DC, USAID.
- German L.A., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds) 2010 *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.

- Hockley N. et Andriamarovololona M. 2007 *The economics of community forest management in Madagascar: is there a free lunch?* Washington DC, USAID.
- Joiris D.V. et P. Bigombe Logo (éds) 2010 *Gestion participative des forêts d'Afrique Centrale : un modèle à l'épreuve de la réalité*. Quae, Versailles, France.
- de Jong et al. 2010 Opportunities and challenges for community forestry: lessons from Tropical America. In Alfaro R. et al. (éds) *Future of forests: responding to global changes*. World Forestry Society and Environment, pp. 299-314.
- Kouplevatskaya I. 2006 The involvement of stakeholders in a forest policy reform process: democracy promotion and power redistribution. *Swiss Forestry Journal* 157(10):483-490.
- Kouplevatskaya I. 2007 La participation des acteurs et le partenariat, comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts. In G. Buttoud (éd.) *Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières*. *Revue Forestière Française* (5):465-478.
- Kouplevatskaya I. et Buttoud G. 2006 Assessment of an iterative process: the double spiral of re-designing participation. *Forest Policy & Economics* 8(5)529-541.
- Leach M. et al. 1997 Challenges to community-based sustainable development: dynamics, entitlements and institutions. *IDS Bulletin* 28(4):4-14.
- Means C. et al. 2002. *Community-based forest resource conflict management: a training package*. Rome, FAO, Forestry department, 2 vol.
- Orstrom E. 1990 *Governing the commons; the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, New York.
- Oyono P.R. 2002 *Infrastructure organisationnelle de la gestion locale des forêts au Cameroun. Eléments de sociologie des ressources naturelles pour la théorie sociale et les politiques publiques*. Document de travail. WRI, Washington.
- Ribot J.C. 2002 *Democratic decentralization of natural resources. Institutionalizing popular participation*. WRI, Washington.
- RECOFTC 2013 *Community forestry in Asia and the Pacific: pathway to inclusive development*. RECOFTC, Bangkok.
- Roe D. et al. 2009 Community management of natural resources in Africa: impacts, experiences and future directions. IIED, London, *Natural Issues* n° 18.
- Sabogal C, Besacier C. et McGuire D. 2015 Forest and landscape restoration : concepts, approaches and challenges for implementation. *Unasylva* Vol. 66 2015/3.
- Shackelton C.M. et al. 2010 Reflecting on the next generation of models for community-based natural resource management. *Environmental Conservation* 37(1):1-4.





En Afrique centrale comme dans d'autres parties du monde, différentes formes d'inclusion des acteurs dans la gestion et la politique des forêts se sont développées au cours des vingt dernières années : les exemples de gestion communautaire et communale, et plus généralement d'une consultation des intéressés aux décisions concernant la forêt, se sont multipliés. Pourtant, en dépit de certains succès, les changements apportés par cette foresterie participative et communautaire restent la plupart du temps encore faibles. Le partenariat public-privé a peu avancé, et le droit des parties prenantes demeure encore mal assuré. Qu'on parle de gestion comme de politique, l'administration en charge des forêts reste le plus souvent la seule à prendre les décisions finales, avec ou sans participation des intéressés.

Cet ouvrage collectif, fruit de la collaboration d'une trentaine de chercheurs et praticiens du développement forestier, s'attache à dresser un constat des forces et faiblesses de la gestion participative et communautaire des forêts d'Afrique centrale. Mobilisant leurs disciplines respectives pour construire ensemble un constat global, spécialistes de la gestion et de l'administration, économistes, sociologues, juristes et politologues vont au plus près du terrain, et en produisent une évaluation contrastée de la situation en Afrique centrale. Des pistes d'amélioration, en forme parfois de recommandations, constituent le résultat de cette analyse critique. Elles portent principalement sur une plus grande prise en compte des aspects fonciers, sur la nécessité de penser les formules d'inclusion en termes d'économie sociale, sur l'intérêt de considérer l'association des acteurs locaux en rapport avec la réforme du système des concessions, ainsi que sur un changement des modalités de décisions dans le cadre de plateformes multiacteurs regroupant l'État et les autres intérêts.

Co-éditeurs

Sigrid Aubert (CIRAD)

Jean Bakouma (WWF)

Alain Karsenty (CIRAD)

Irina Kouplevatskaya Buttoud (FAO-FOE)

Guillaume Lescuyer (CIFOR-CIRAD)



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture



ISBN: 978-602-387-029-5



9 786023 870295 >