

Les droits des populations locales et autochtones à l'épreuve des politiques forestières et de conservation

Auteurs : Raphael Tsanga¹, Samuel Assembe-Mvondo², Guillaume Lescuyer³, Cédric Vermeulen⁴, David Andrew Wardell¹, Marie-Ange Kalenga⁵, Laurence Boutinot³, Phil René Oyono⁶, Gretchen Walters⁷, Olivier Hymas⁷, Fernande Abanda Ngonu⁸, Jean-Claude Nguinguiri⁹



¹CIFOR-ICRAF, ²Research Institute for Humanity and Nature, ³CIRAD, ⁴Université de Liège, ⁵Fern, ⁶Rights and Resources Initiative, ⁷Université de Lausanne, ⁸Université du Québec en Outaouais, ⁹FAO

Photo Axel Fassio

Introduction

La problématique des droits des populations locales et autochtones est plus que jamais au cœur de l’agenda international de la gestion des ressources forestières (Sikor et Stahl 2011). En effet, ces groupes de population réclament un ensemble de droits inhérents aux tenures foncières et forestières, aux cultures locales et à la parole sur la gestion des ressources naturelles adjacentes à leurs biotopes. Face à ces demandes et pressions sociales venues autant de la base que des ONG qui prétendent les représenter, la communauté internationale et plusieurs États ont mis en place divers mécanismes juridiques qui reconnaissent et promeuvent à la fois les droits et devoirs de ces catégories sociales vulnérables sur le plan de la biodiversité. L’une des réponses aux demandes des acteurs riverains relatives à la justice environnementale est, sans doute, l’approche de conservation des ressources naturelles axée sur la promotion et le respect de leurs droits (Campese et al. 2009).

Conscients de ce changement de discours en faveur de la reconnaissance et de la promotion des droits des populations locales et autochtones dans la gestion des forêts, les pays membres de la Commission des Forêts d’Afrique Centrale (COMIFAC) ont arrimé leurs politiques sous-régionales et nationales aux normes et standards internationaux en ouvrant les processus de gestion forestière aux acteurs locaux. C’est dans cet esprit que les Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des organisations non gouvernementales à la gestion durable des forêts d’Afrique centrale ont été édictées, et en sus, l’objectif stratégique 5.2. du Plan de convergence qui prévoit de « renforcer la participation de toutes les parties prenantes, notamment les populations vulnérables, à la gestion forestière ».

Les droits des populations locales et autochtones peuvent être compris comme découlant d’« un faisceau de normes, principes et règles (bundle of rights) qui créent des contraintes et des obligations dans les interactions entre cette catégorie sociale et les diverses institutions (Campese 2009 ; Schlager et Ostrom 1992). Parmi les droits reconnus aujourd’hui par les mécanismes internationaux – et en grande partie en droit national –, on trouve les droits procéduraux (participation à la prise des décisions, acquisition d’informations, notification des décisions et autres actes et accès à la justice) et les droits substantiels ou fondamentaux (droit à la vie, à la sécurité personnelle, à la santé, à un niveau de vie adéquat, à l’éducation, au développement, à un environnement sain, à l’accès aux ressources naturelles et aux bénéfiques, au consentement libre, informé et préalable, à l’autodétermination, à la représentation, à l’exercice des coutumes) (Greiber et al. 2009).

La prise en compte des droits des populations autochtones et locales est effective dans le maillage normatif, au moins du point de vue formel. Cependant, une évaluation réalisée par Rainforest Foundation en 2016 montrait clairement que la situation des droits des communautés locales et populations autochtones était en recul dans la gestion des forêts d'Afrique centrale, en particulier autour des aires protégées (Pyhälä et al. 2016).

L'« indigène »¹ et la foresterie à l'époque coloniale

Deux périodes distinctes ont caractérisé la domination coloniale française en Afrique équatoriale française (AEF), avant et après l'introduction d'une nouvelle politique pour les « indigènes » en 1941. Après la disparition des entreprises forestières africaines, les administrateurs français considéraient les « indigènes » comme une source de main-d'œuvre non qualifiée dans le secteur forestier au cours des deux périodes. Les « indigènes » étaient des travailleurs (sans statut) initialement engagés par les concessionnaires pour approvisionner les marchés d'exportation en « produits riches », à savoir le caoutchouc sauvage (à la fois l'hévéa, *Funtumia elastica*, et le caoutchouc en liane, espèce *Landolphia*) et l'ivoire. L'hévéa a été abandonné après 1920. En outre, les « indigènes » ont soutenu les efforts de guerre français (Première et Seconde Guerres mondiales) et la reconstruction après la Première Guerre mondiale. Les efforts anglo-français pour trouver une « entente cordiale économique » avec l'AEF en 1919 n'ont pas été couronnés de succès (Michel 1975). De même, les premières tentatives de l'AEF pour introduire l'horticulture et l'élevage de petit bétail entre 1907 et 1910 ont toutes échoué. Une convention ultérieure, en 1911, a conduit à de nouveaux efforts pour introduire des plantations de café, d'hévéa, de coton, de riz et de manioc, ainsi qu'une nouvelle industrie forestière (Coquery-Vidrovitch 2001).

L'AEF est lentement sortie de la stagnation après la Première Guerre mondiale, alors qu'une économie concurrentielle remplaçait progressivement les monopoles dont jouissaient auparavant les grands concessionnaires. De nouveaux investissements ont été réalisés dans le bois, notamment dans l'okoumé (*Aucoumea klaineana*) au Gabon, ainsi que dans de nouvelles cultures agricoles, dans l'infrastructure routière et ferroviaire et dans le secteur minier. Toutes les concessions sont restées dépendantes des « indigènes » comme source de main-d'œuvre. Les conditions de travail étaient épouvantables et les salaires ne suivaient pas le rythme de la fiscalité coloniale ou de l'inflation des prix à l'importation. Les systèmes traditionnels de production alimentaire ont été perturbés, ce qui a entraîné une famine généralisée, des révoltes entre 1928 et 1932 et l'exode rural (Coquery-Vidrovitch 2001 ; Rich 2007). Un mouvement anticolonial dirigé par André Matsoua a créé la Société Amicale des Originaires de l'AEF, et a cherché à obtenir la citoyenneté française pour les sujets du territoire à la fin des années 1920 et au début des années 1930 (Ansprenger 1989). Les lois du travail plus progressistes introduites en Afrique occidentale française (AOF) ne se sont pas étendues à l'AEF (Bertin 1929).

Une nouvelle politique pour les « indigènes » a été introduite en AEF par le gouverneur général (de l'époque) Félix Éboué le 8 novembre 1941. Le document a été préparé pour la conférence de Brazzaville, qui s'est tenue du 30 janvier au 8 février 1944 avec tous les gouverneurs coloniaux, afin de réorienter les politiques de l'empire colonial français (Eboué 1941). Elle est intervenue deux décennies après la présentation de la Politique indigène pour l'Afrique occidentale française de Maurice Delafosse à une conférence coloniale franco-britannique convoquée par l'Union coloniale française à Paris en 1919. La circulaire d'Éboué visait à respecter les traditions, à soutenir les chefs coutumiers et le développement des structures sociales existantes, et à garantir l'amélioration des conditions de travail.

1 « Indigènes » était un terme utilisé pendant la période coloniale pour désigner les communautés locales et les autochtones afin de les distinguer des colonisateurs (européens) et des personnes amenées d'autres régions d'Afrique (voir Bruel 1930 et Bruel 1935).

Les conditions de travail dans les camps forestiers ne se sont pas améliorées de manière significative après 1941 (Moutangu 2013). Bien que le travail forcé ait été aboli dans les colonies françaises en 1946 et qu'un nouveau code du travail ait été adopté en 1952 (Cooper 2018), les méthodes à forte intensité de main-d'œuvre ont été maintenues en République centrafricaine jusqu'en 1965 (Tchakossa 2012). En 1953, 39 % de la population salariée du Gabon était employée dans le secteur forestier (Mouloungui 2014), ce qui laisse penser que les salaires et les conditions d'emploi des travailleurs africains étaient meilleurs qu'à l'époque des concessions des entreprises. Cependant, des grèves ont eu lieu en 1957. La mécanisation accrue des opérations d'exploitation forestière, l'amélioration des infrastructures routières et l'adoption de nouvelles technologies (telles que la photographie aérienne) ont contribué à l'évolution des conditions, ainsi qu'aux possibilités pour les ressortissants africains de développer des compétences spécialisées.

Conception contemporaine des populations locales et autochtones en Afrique centrale

Les situations des peuples de la forêt, en particulier les chasseurs-cueilleurs, et des populations transhumantes et nomades, comme les mbororo éleveurs peuls, ont soulevé la question d'un droit et d'un statut spécifiques afin de préserver ces populations des menaces qui pèsent sur leur culture, leur mode de vie et leur territoire. Toutefois, et bien que de nombreux groupes, notamment de populations nomades, éleveurs ou chasseurs-cueilleurs, connaissent une grande précarité et une extrême marginalisation, la reconnaissance juridique du statut de peuple autochtone en Afrique demeure un processus en construction. Les « peuples autochtones » sont souvent des peuples minoritaires au sein de certains États, mais qui se distinguent du reste de la population, en raison du maintien historique de leurs modes spécifiques de production ou d'accès aux ressources naturelles. La diversité des groupes humains considérés comme autochtones englobe des nomades, des pasteurs, des chasseurs-cueilleurs (Organisation Internationale du Travail 2013). En Afrique centrale, le statut de populations autochtones est reconnu de manière explicite aux groupes dits « pygmées » et aux populations mbororo (voir le tableau 13.1).

Tableau 13.1 Peuples autochtones d'Afrique centrale

| Pays | Peuples autochtones |
|----------------------------------|---|
| Burundi | Batwa |
| Cameroun | Bakola / Bagyeli Baka Medzan Mbororo |
| Gabon | Baka |
| République centrafricaine | Baaka / Aka (Bayaka, Biaka) Mbororo |
| République du Congo | Yaka |
| République démocratique du Congo | Batwa Bacwa Bambuti |
| Rwanda | Batwa |

Source : ACHPR et IWGIA (2006)

Au niveau international, la détermination de la catégorie de peuples autochtones s'appuie d'une part sur l'antériorité sur le territoire eu égard à des mouvements de peuplement ou de colonisation ultérieurs et, d'autre part, sur l'auto-identification reconnue juridiquement indépendamment des États (Karpe 2008). Cette description est cependant contestée dans de nombreux pays d'Afrique centrale. Ainsi, le cadre normatif de protection des droits des populations en Afrique centrale ne distingue pas toujours les populations locales des peuples autochtones.

Au Cameroun, par exemple, la législation forestière est silencieuse sur une définition légale et claire de la notion de populations autochtones. Le préambule de la constitution du 18 janvier 1996 affirme sans autre précision que « l'État assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones ». La reconnaissance et l'élévation de la protection des populations autochtones à la dignité constitutionnelle ne fournissent pas pour autant des éléments permettant de distinguer ces derniers des autres composantes sociologiques au niveau national. En 2021, le législateur camerounais a apporté plus de précisions à la notion à l'occasion de la loi n° 2021/014 du 9 juillet 2021 régissant l'accès aux ressources génétiques, à leurs dérivés, aux connaissances traditionnelles associées et le partage juste et équitable des avantages issus de leur utilisation. Les dispositions de l'article 7 apportent un éclairage explicite sur la notion légale des populations autochtones en ces termes : « Populations autochtones et Communautés locales : des communautés d'habitants qui s'appuient sur leurs connaissances traditionnelles associées pour assurer leur subsistance à partir de leur milieu naturel et des ressources génétiques, et dont le mode de vie présente un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable des ressources ». Cette conception s'éloigne quelque peu de celle adoptée par les instruments juridiques internationaux, notamment la Convention n° 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. En effet, le législateur camerounais assimile populations autochtones et communautés locales au lieu de les distinguer comme le prescrivent les standards internationaux.

Au Congo, la législation est beaucoup plus précise sur l'identification des populations autochtones, tout en rejetant explicitement l'antériorité comme facteur discriminant. Dans ce pays, l'article 1^{er} de la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones définit les peuples autochtones ainsi : « Au sens de la présente loi, sans préjudice d'une quelconque antériorité du territoire national, on entend par populations autochtones, les populations qui se distinguent des autres groupes de la population nationale par leur identité culturelle, leur mode de vie et leur extrême vulnérabilité ».

Le Rwanda lui préfère par exemple la notion de « groupes historiquement marginalisés ». La référence à la marginalisation permet de conférer le statut « d'autochtone » à l'ensemble des groupes sociologiques composant le peuple rwandais. Un rapport relatif à l'application de la charte africaine des droits de l'homme au Rwanda souligne expressément que : « il est difficile, voire impossible, de définir les populations autochtones dans le contexte du Rwanda. C'est parce que, en nous fondant sur notre histoire et nos connaissances, nous pouvons dire qu'aucun groupe de Rwandais n'est considéré comme ayant un droit préférentiel sur le Rwanda en se fondant sur la notion de peuple autochtone ou sur toute autre forme d'appropriation. Tous les Rwandais sont historiquement considérés comme des autochtones du Rwanda, qui partagent les ressources, les chances et les valeurs socioculturelles. Il ressort cependant de notre histoire que le Rwanda a connu des communautés appartenant au groupe des personnes historiquement marginalisées. Cette situation était la conséquence directe des politiques autocentrées pratiquées par les régimes de la

période pré-génocide. Présentement, ces divisions artificielles sont interdites comme relevant de pratiques inhumaines et barbares appartenant au passé »².

Si les législations nationales semblent inflexibles sur l'attribution de l'identité autochtone à des groupes spécifiques, les États se distinguent paradoxalement par une certaine souplesse lorsqu'ils sont amenés à appliquer les engagements conclus avec les institutions financières internationales. Par exemple, les politiques opérationnelles de la Banque mondiale accordent une place centrale aux populations autochtones, obligeant les États emprunteurs à s'y conformer dans le cadre de la mise en œuvre des projets qu'elle appuie financièrement (Couillard et al. 2009). En adhérant à ces instruments, les États reconnaissent implicitement l'existence d'une identité autochtone spécifique sur leur territoire.

La définition utilisée par la COMIFAC (2010) est celle empruntée à la Convention 169 de l'OIT et à la Politique 4.10 de la Banque mondiale qui a été reprise par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 (Banque mondiale 2017). Pour l'institution sous-régionale, les peuples autochtones renvoient aux « populations qui possèdent une identité culturelle et sociale distincte de celle des groupes dominants dans la société et qui les rend vulnérables dans le processus de développement. Elles ont un statut économique et social qui limite leurs capacités à défendre leurs intérêts et leurs droits relatifs aux terres et à d'autres ressources productives, ou qui restreint leur capacité à participer au développement et à en tirer les bénéfices. Elles se caractérisent par un fort attachement aux territoires de leurs ancêtres et aux ressources naturelles de ces lieux, la présence d'institutions sociales et politiques coutumières, des systèmes économiques essentiellement orientés vers la production de subsistance, une langue autochtone, souvent différente de la langue prédominante et une auto-identification et une reconnaissance par les pairs comme appartenant à un groupe culturel distinct ».

Au-delà des questions d'antériorité, contestées par les États, de spécificité de l'identité culturelle ou d'autodétermination, la notion de peuple autochtone devrait être abordée dans une perspective plus large. Par conséquent, les deux registres opérationnels dans lesquels s'inscrivent la question autochtone sont ceux des droits de l'homme et de l'environnement, et en particulier le sens que donne la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à ce concept. Selon cet organisme, l'expression « peuples autochtones » a fini par avoir des connotations et des significations qui vont bien au-delà de la question de savoir « qui est venu en premier ». Il s'agit aujourd'hui d'un terme et d'un mouvement mondial qui se bat pour les droits et la justice de ces groupes particuliers qui ont été laissés en marge du développement et qui sont perçus négativement par les paradigmes dominants du développement, dont les cultures et les modes de vie font l'objet de discrimination et de mépris et dont l'existence même est menacée d'extinction » (ACHPR et IWGIA 2005).

La définition des communautés locales est tout aussi complexe. Karsenty (2008) soulignait déjà la difficulté à cerner la communauté locale, dans la mesure où ce concept ne dispose pas de contours clairs et de règles stables permettant son identification. Certains critères permettent néanmoins de singulariser les communautés locales. Il s'agit de groupes traditionnels possédant comme les peuples autochtones des coutumes, des croyances, mais sans revendication territoriale liée à l'occupation antérieure, ce qui ne les empêche pas de revendiquer des droits spécifiques sur les ressources naturelles fixées dans leur voisinage. À ce sujet, la COMIFAC, s'inspirant de l'article 1^{er} de la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier en République démocratique du Congo, considère que : « les populations locales sont des populations villageoises établies en zones forestières, organisées sur la base de la coutume et des

2 République du Rwanda, ministère de la Justice. 9^e et 10^e Rapport périodique de la République du Rwanda en application de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Période couverte par le rapport : 2005-juillet 2009. Juillet 2009. § 50.

traditions et unies par des liens de solidarité et de parenté qui fondent leur cohésion et assurent leur reproduction dans l'espace et le temps ».

13.1 Un cadre normatif perfectible

Plusieurs instruments juridiques promeuvent les droits des populations locales et autochtones, notamment à la terre et aux ressources naturelles. Au double plan international et régional, le régime de protection fait ressortir une combinaison d'instruments juridiques à la fois de type *hard law* et *soft law* (Siegele et al. 2009). Une partie desdits instruments découle du système onusien et l'autre des accords multilatéraux et régionaux.

13.1.1 Instruments de protection internationaux

La protection juridique des peuples autochtones est inscrite dans les textes internationaux à travers la Convention n°169 de l'OIT de 1989 et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) de 2007. La Convention sur la diversité biologique ouvre également des possibilités de protection des populations. Le premier texte est contraignant et oblige le pays qui l'a ratifié à mettre en œuvre des politiques et des actions spécifiques qui respectent les droits des peuples autochtones, notamment l'autodétermination, l'autonomie, le droit collectif sur la terre. En revanche, la Déclaration des Nations Unies n'est pas juridiquement contraignante. Elle porte toutefois une « force morale » considérable, bien que non suffisante pour statuer et définir des droits spécifiques en tous lieux et tous temps, ou de manière globale (Pelican 2009).

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a été adoptée par 143 pays, dont tous les États africains. En ce qui concerne la Convention n°169, la République centrafricaine est l'unique pays africain à l'avoir ratifiée en 2010. La faible adhésion des pays africains à cet instrument tient au fait que la détermination de l'autochtonie est une question clivante au sein des États. Par ailleurs, les gouvernements nationaux préfèrent souvent éviter les engagements contraignants au niveau international, afin de limiter la délégation de leur autorité à d'autres centres de pouvoir.

Tableau 13.2 Liste non exhaustive des principaux mécanismes internationaux contraignants touchant aux droits des communautés locales et populations autochtones en Afrique centrale

| | Nature de l'instrument juridique contraignant | Année de signature |
|---|--|--------------------|
| 1 | Pacte international relatif aux droits civils et politiques | 16 décembre 1966 |
| 2 | Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux, culturels | 16 décembre 1966 |
| 3 | Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale | 21 décembre 1965 |
| 4 | Convention sur la diversité biologique | 5 juin 1992 |
| 5 | Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relative à la CDB | 29 octobre 2010 |
| 6 | Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture | 3 novembre 2001 |
| 7 | Convention n°169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux | 1989 |
| 8 | Charte africaine des droits de l'homme et des peuples | Juin 1981 |
| 9 | Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes ou Protocole de Maputo | 11 juillet 2003 |

Source : Auteurs

Pour ce qui est de la Convention sur la diversité biologique, elle a été ratifiée par l'ensemble des 10 pays membres de la Commission des forêts d'Afrique centrale. C'est entre autres, par cette Convention et notamment son article 8j, que se produit un effet de levier pour les revendications présentées par les organisations de défense des peuples autochtones. De surcroît, l'articulation de ces arguments favorise la mutualisation des aides financières. Par exemple, les Batwa de la République démocratique du Congo sont soutenus par divers bailleurs de fonds tels que l'Union européenne et la Norvège, à travers les programmes de lutte contre la déforestation, l'adaptation au changement climatique et la gouvernance en matière de gestion des espaces forestiers ainsi que par les directives opérationnelles de la Banque mondiale relative aux peuples autochtones. Les organisations internationales sont également très actives dans ce domaine et l'exemple de Forest Peoples Programme (Couillard et al. 2009) reste le plus connu et l'un de ceux directement liés à la problématique de la gestion des forêts du bassin du Congo (Boutinot et Karpe 2020).

Outre les instruments juridiques internationaux, les programmes de révision du droit foncier et forestier, d'adoption et de mise en œuvre des politiques de lutte contre le changement climatique et spécialement contre la déforestation (à l'image de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt ou REDD) incluent des dispositions spécifiques aux autochtones (Alvarado et Wertz-Kanounnikoff 2008). Ces dispositions se donnent à lire également dans les normes de certification de l'exploitation forestière, telles que celle du Forest Stewardship Council (FSC).

13.1.2 Instruments de protection nationaux

Au niveau national, l'affirmation de la protection des droits des populations autochtones et des communautés locales est une donnée constante dans les législations forestières des pays du bassin du Congo. Ces législations reconnaissent officiellement les droits détenus par ces acteurs sur leurs terres ancestrales. Le dispositif communément admis est celui dit des droits d'usage coutumiers qui est un mécanisme juridique de reconnaissance et de protection des droits des communautés sur le plan économique, social et culturel. Sur le plan économique et social, il s'agit de garantir aux populations locales et autochtones un accès aux ressources essentielles à leur subsistance. Sur le plan culturel, la démarche consiste à protéger les sites ayant une importance avérée pour l'identité des populations autochtones et les communautés locales.

Selon le code forestier de la République centrafricaine, les droits d'usage coutumiers portent sur le sol forestier et l'exploitation des produits forestiers autres que le bois d'œuvre. Le code forestier gabonais est plus explicite sur la consistance des droits traditionnels. Il énumère notamment la pratique de la chasse et la pêche artisanales, la pratique de l'agriculture de subsistance, l'utilisation des arbres comme bois de construction, les droits de pacage et l'utilisation des eaux, etc. Au Cameroun, le droit d'usage ou coutumier est celui reconnu aux populations riveraines d'exploiter tous les produits forestiers, fauniques et halieutiques à l'exception des espèces protégées en vue d'une utilisation personnelle. Le code forestier de la RDC se limite à la consécration des droits d'usage traditionnels sans en préciser la consistance. Au Congo, la loi n°33-2020 du 08 juillet 2020 portant code forestier apporte de nouvelles perspectives aux droits d'usage traditionnels. L'article 2 considère les droits d'usage comme des « droits qui résultent de la coutume ou des traditions locales par lesquelles la communauté locale ou les populations autochtones peuvent, dans une forêt qui ne leur appartient pas, soit prélever certains produits, soit se livrer à certaines activités productrices destinées à la vente ou non dans la limite de la satisfaction de leurs besoins domestiques ». Au regard de ce qui précède, le Congo consacre explicitement la possibilité d'un droit d'usage à vocation commerciale alors que la tendance en Afrique centrale destine les produits prélevés dans le cadre du droit d'usage à la satisfaction des besoins personnels.

L'analyse des législations forestières montre que les droits traditionnels se caractérisent par leur portée limitée et des garanties juridictionnelles insuffisantes. En ce qui concerne la portée des droits traditionnels, les législations forestières en font des variables essentiellement révocables, notamment en cas d'incompatibilité avec les objectifs de gestion durable. Au niveau des garanties juridictionnelles, les instruments juridiques n'ont pas prévu des dispositifs suffisamment robustes qui permettraient leur respect et encore moins des recours en cas de potentielles violations. Les exigences telles que l'obligation de consultation des communautés, le respect des droits d'usage dans le cadre du classement des forêts du domaine permanent ou le versement des compensations en cas de restrictions auxdits droits ne sont pas assorties de sanctions en cas de non-respect (Nguiffo 2020). À partir du moment où les droits des populations locales et autochtones constituent des obligations sans sanction, les États et les concessionnaires se sentent très peu tenus de les respecter (Nguiffo 2020). Pour ce qui concerne les voies de recours en cas de violation des droits traditionnels, elles sont quasiment inexistantes. Le fait que les forêts appartiennent aux États qui y détiennent les attributs de la pleine propriété neutralise les capacités d'action des populations autochtones et locales devant les tribunaux, ces dernières n'étant pas reconnues comme des acteurs juridiques autonomes.

Au-delà de la reconnaissance des droits traditionnels, les codes forestiers et les législations connexes intègrent plusieurs dispositions visant à améliorer la prise en compte des communautés locales et des populations autochtones dans la gestion forestière. En matière de droits socio-économiques, les législations forestières préconisent le partage des bénéfices générés par l'exploitation des forêts. Plusieurs mécanismes sont expérimentés dans ce sens. C'est le cas de l'instauration d'une redevance forestière annuelle (RFA) dont une part est reversée aux populations locales (Cameroun), de la mise en place des clauses sociales, des cahiers de charges et des fonds de développement locaux (Congo, RDC et Gabon). Dans le même sens, la foresterie communautaire étend progressivement son emprise en RDC, après les premières expériences au Cameroun, tandis que la foresterie communale en est encore à ses balbutiements à l'échelle du bassin du Congo.

13.2 L'évolution ambivalente des droits des populations locales dans les forêts de production

13.2.1 L'extension remarquable de la foresterie sociale dans le bassin du Congo

Le terme « foresterie sociale » dans ce contexte sera utilisé dans une perspective englobante. Il servira à désigner simultanément les stratégies visant à stimuler la participation active des populations locales à des activités de gestion forestière diversifiées et à petite échelle, afin d'améliorer les conditions de vie de ces populations ainsi que les approches de gestion forestière socialement responsables parce que respectueuses des droits des populations locales et contribuant au développement local (Wiersum 1999).

Dans la seconde moitié des années 1970, il a été admis que la gestion forestière avait été jusqu'à cette date principalement axée sur les intérêts nationaux et ceux des compagnies occidentales plutôt que sur les besoins des communautés locales et des populations autochtones (Barnes et Ramsay 1982 ; FAO 1978 ; Westoby 1989). Cette foresterie a donc conduit à des résultats insuffisants pour le

bien-être des populations vivant dans les forêts ou autour de celles-ci et à l'ignorance des capacités locales mobilisables pour contribuer à gérer les ressources forestières de manière efficace et pérenne (FAO 1985 ; Gregersen et al. 1989).

Dans les années 1990 (et à la suite du Sommet de la Terre de Rio en 1992), le concept d'aménagement durable est apparu, visant à la fois l'amélioration du bien-être des populations locales et du développement économique des pays, la pérennité des forêts, et la conservation de la biodiversité. Les populations locales sont censées, d'une part, être associées au processus d'aménagement forestier de façon à mieux comprendre et préserver leurs droits, modes de vie et bien-être et, d'autre part, participer à la prise de décisions (notamment sur la délimitation des séries qui leur sont dédiées : les zones de développement communautaire ou les séries agricoles et d'occupation humaine).

Actuellement, les concessions forestières sont gérées selon les règles définies dans un plan d'aménagement forestier, dans lequel les pratiques locales sont supposées être reconnues et préservées. En pratique, les plans de gestion forestière prévoient des actions en faveur des populations locales (au travers des cahiers des charges qui engagent le gestionnaire forestier à respecter les droits d'usages des populations et à contribuer à la lutte contre la pauvreté rurale). Dans certains pays, comme le Gabon et le Cameroun, une partie des taxes perçues au mètre cube de bois prélevé est également reversée aux communautés pour assurer leur développement. Sur ce plan, le développement local et la lutte contre la pauvreté sont des prérogatives de l'État, qui est souvent démissionnaire en zone forestière, ce qui engendre beaucoup de pressions sur les opérateurs privés, obligés de se substituer à l'État (dans l'entretien du réseau routier, dans la construction d'écoles, de centres de santé, etc.).

Il existe des conflits fréquents entre les communautés locales et les concessionnaires forestiers, mais aussi entre communautés, quand, par exemple, les retombées financières de l'exploitation sont inégalement réparties par l'autorité locale (Cerutti et al. 2010 ; Eteme 2015). Les conflits dans les concessions forestières seraient liés à la réduction des espaces dédiés à l'agriculture de subsistance (pourtant, le plan d'aménagement prévoit des espaces pour ces activités au travers des affectations des terres spécifiques : série ou zone de développement communautaire et série agricole), la chasse et la cueillette traditionnelles ainsi qu'au fait que les clauses sociales soient très peu respectées et appliquées (Buttoud et Nguingiri 2016 ; Collas de Chatelperron 2005 ; Tsanga et al. 2020).

Depuis quelques décennies, la foresterie sociale devient une nouvelle stratégie de gestion forestière qui vise à améliorer les moyens de subsistance des communautés rurales (Lacuna-Richman 2012 ; Moeliono et al. 2017 ; Sunderlin 1997 ; Westoby 1989 ; Wiersum 1999). La foresterie sociale favorise les activités de gestion forestière qui impliquent étroitement les populations locales, lesquelles assument au moins en partie les responsabilités de gestion et tirent un bénéfice direct de leurs propres efforts (Djamhuri 2008 ; Lacuna-Richman 2012 ; Moeliono et al. 2017 ; Von Stieglitz et al. 2001 ; Wiersum 1999). C'est une approche qui permet de valoriser les savoirs, les règles et les institutions coutumières en les intégrant au moins partiellement dans l'élaboration des normes de gestion.

À partir des années 1990, les discours et les raisonnements sur la foresterie sociale promeuvent la dévolution et la décentralisation de la gestion forestière dans la perspective de garantir une durabilité des ressources naturelles et de lutter contre la pauvreté de la population rurale. La dévolution est fortement axée non seulement sur la réduction de la bureaucratie, mais aussi focalisée sur l'autonomisation et le développement socio-économique acquis grâce à la participation

communautaire à la gestion (Arnolds 2001 ; Larson et Soto 2008 ; Mayers et Bass 1999 ; Oyono 2005). Ces évolutions de la gestion forestière ont produit trois modalités de mise en œuvre de la foresterie sociale en Afrique centrale :

- (i) L'exploitation des arbres dans les espaces agricoles en accordant aux propriétaires fonciers (souvent dits informels, car uniquement coutumiers) des incitations économiques telles qu'un marché et un prix garantis pour le bois produit (Buttoud et Batunyi 2016 ; Marien et al. 2013). Ce modèle est toutefois peu mis en œuvre en Afrique centrale : alors que la législation forestière prévoit généralement cette modalité d'exploitation des arbres, la volonté de l'appliquer fait défaut (Marien et al. 2013 ; Megevand et al. 2013 ; Place et al. 2012 ; Tchoundjeu et al. 2010). Dans la pratique, ces permis ont surtout servi les intérêts d'exploitants artisanaux et industriels malintentionnés pour extraire frauduleusement du bois.
- (ii) La gestion conjointe des terres boisées publiques avec des acteurs locaux recevant des quantités définies de produits ou d'autres avantages soit gratuitement, soit à des prix convenus (Brown 1999 ; Chambers et Thrupp 1994 ; Fisher, 1995). En Afrique centrale, cette approche implique principalement les populations locales dans la gestion des forêts du domaine permanent, sous la forme de forêts communales³ gérées par des autorités communales ou des structures décentralisées.
- (iii) La foresterie communautaire, qui se focalise, elle, sur les communautés locales comme acteur principal susceptible d'assurer la pérennité de la gestion forestière. Dans ce mode de gestion, les processus et mécanismes doivent permettre aux personnes directement concernées par l'utilisation des ressources forestières d'être impliquées dans la prise de décision sur tous les aspects de la gestion des forêts (Hoare 2010 ; Larson et Dahal 2012). Dans le bassin du Congo, la forêt communautaire est considérée comme l'exemple le plus complet de la décentralisation de la gestion forestière vers la population locale (Diaw et al. 2016 ; Julve 2007 ; Oyono et al. 2006).

En l'état actuel, la foresterie sociale connaît des difficultés dans sa mise en œuvre. Un processus inclusif a été lancé en septembre 2017 afin de lever les principaux verrous qui l'empêchent d'être efficace. Les solutions proposées avaient fait l'objet d'une large consultation. Le résultat de ce travail collectif a été consigné dans un document d'orientation politique, intitulé la « Feuille de route de Brazzaville pour une foresterie participative plus efficace dans le contexte de l'agenda 2030 ». Pour permettre à la foresterie participative d'exprimer son plein potentiel et d'être plus efficace, la feuille de route de Brazzaville propose huit priorités articulées autour de quatre clés : la vision, les institutions, l'accompagnement des communautés locales et autochtones, le suivi et la gestion adaptative.

À cet effet, les gouvernements ont été invités à (i) rendre explicites les choix politiques en définissant clairement les objectifs de la foresterie participative sur le plan environnemental (capital naturel) et de l'amélioration des moyens d'existence (capital social / institutionnel, capital financier) ; (ii) créer un environnement institutionnel, juridique et réglementaire favorable à la foresterie participative ; (iii) assurer un accompagnement adéquat de la part des services techniques de l'État et de la société civile et (iv) évaluer périodiquement l'étendue et l'efficacité de la foresterie participative.

3 Pour un regard critique sur ces forêts communales camerounaises, voir par exemple Poissonnet et Lescuyer (2005) et Ndangang (2008).

Encadré 13.1 : Les barrières à une foresterie participative plus efficace

Jean Claude Nguinguiri

Les cadres politiques, réglementaires et institutionnels sont encore incomplets, complexes et parfois inadéquats, créant ainsi un environnement peu propice à la réalisation du plein potentiel de la foresterie participative.

Certains pays n'ont pas encore de mécanismes formels de reconnaissance des droits, et de transfert des droits et des responsabilités de gestion aux populations autochtones et aux communautés locales, d'où une situation confuse quant au type et à la nature de leurs droits fonciers forestiers.

Les forêts communautaires représentent le régime de foresterie participative le plus courant. Le caractère exclusif du modèle tel que mis en œuvre actuellement empêche son application dans les espaces de superposition des droits et des usages, notamment les terres reconnues traditionnellement aux populations autochtones et aux communautés locales incluses dans les concessions forestières, agro-industrielles, les zones d'extraction minière et de forages pétroliers ou gaziers.

L'appui de l'administration aux populations autochtones et aux communautés locales est faible, plusieurs pays n'ont pas de services chargés de la foresterie participative, les ressources humaines et les compétences techniques sont insuffisantes.

En absence d'informations sur l'efficacité de la foresterie participative, les capacités des États à adapter les choix politiques en fonction des enseignements dégagés sont limitées.

Les capacités entrepreneuriales et managériales des communautés locales sont encore faibles ; l'accès aux investissements et aux marchés, et donc à l'amélioration du capital financier est restreint.

La plupart des pays n'utilisent pas à bon escient les Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale.

13.2.2 Le bilan mitigé de la foresterie communautaire

Bien que les forêts communautaires soient incluses dans tous les cadres juridiques des pays du bassin du Congo, il en existe peu et leur mise en œuvre effective reste difficile dans la plupart des pays (Beauchamp et Ingram 2011 ; Cerutti et al. 2010 ; Julve Larrubia et al. 2013 ; Lescuyer et al. 2019).

Si en théorie, la foresterie communautaire est potentiellement porteuse de développement local, les avancées du cadre normatif se heurtent en pratique à la complexité et au coût des procédures d'attribution et de mise en œuvre. Il s'en suit d'une part que, dans la configuration actuelle, les forêts communautaires ne sont pas des entités rentables et d'autre part qu'il s'agit d'espaces propices au développement des illégalités (les forêts communautaires camerounaises sont largement soupçonnées d'être instrumentalisées pour couvrir l'exploitation illégale du bois).

Tableau 13.3 Impacts socio-économiques locaux de la gestion forestière décentralisée en forêt communautaire

| Critères d'évaluation de la foresterie communautaire | |
|---|---|
| Implication de la population locale dans la gestion de la forêt | |
| Respect des droits d'utilisation coutumiers et participation des populations rurales au choix des espèces et des zones d'exploitation forestière. | L'exercice de certains droits coutumiers est mentionné dans les plans simples de gestion, mais leur validation dépend <i>in fine</i> de l'administration forestière qui avalise le document de gestion (Lescuyer 2006). |
| Participation de la population rurale aux activités d'exploitation forestière | La plupart des forêts communautaires au Cameroun sont exploitées par le biais d'un contrat de sous-traitance avec une société forestière (Cuny 2011). |
| Respect des accords passés par les exploitants forestiers avec la population locale | Conflits récurrents entre les détenteurs de droits coutumiers et les gestionnaires de forêts communautaires (Ezzine de Blas et al. 2009 ; Oyono 2004, 2005). |
| Développement socio-économique à l'échelle locale | |
| Emploi | Très peu d'emplois permanents. |
| Revenus ruraux | Les revenus provenant de l'exploitation forestière sont faibles lorsqu'ils sont répartis entre les membres de la communauté (Beauchamp et Ingram 2011 ; Cuny 2011 ; Lescuyer et Essoungou 2013). |
| Besoins essentiels | Peu d'investissements financés par les revenus de l'exploitation forestière (Cuny 2011 ; Ezzine de Blas et al. 2009 ; Oyono et al. 2006). |

Sources : Auteurs

Une évaluation conduite dans 30 forêts communautaires au Cameroun a mis en évidence les difficultés rencontrées dans le respect des exigences des grilles de légalité APV-FLEGT et leur capacité à assurer la traçabilité des produits (Fomou et al. 2017). Au Gabon, la foresterie communautaire a été plus tardive (Vermeulen 2008). Le nombre de forêts communautaires reste bas et les pratiques dans la très grande majorité d'entre elles ne sont pas conformes à la légalité. En RCA, une seule tentative de forêt communautaire a été expérimentée pour être ensuite annulée, car le projet était situé dans la série de production d'un PEA et de fait était contraire aux dispositions légales. Au Congo, cette disposition réglementaire est encore récente et n'a pas été mise en œuvre. En RDC, une centaine de Concessions Forestières des Communautés Locales⁴ ont été attribuées ces dernières années sur des surfaces considérables, mais elles dépendent quasiment toutes d'un appui technique et financier extérieur et il est encore trop tôt pour tirer un bilan de ce modèle très différent des autres, dont les limites annoncées (Vermeulen et Karsenty 2016) doivent encore être vérifiées.

Les données collectées au cours de la dernière décennie, principalement au Cameroun, montrent que cette forme d'exploitation forestière a produit des résultats mitigés lorsqu'on les analyse à l'aune des principaux critères de la foresterie sociale.

13.2.3 La mise en œuvre complexe des droits d'usage traditionnel

L'adoption du modèle des concessions forestières industrielles à l'orée de la décennie 1990 n'a pas fondamentalement remis en cause les droits d'usage des populations, mais les a restreints aux pratiques de subsistance (donc non commerciales et non déforestantes), excluant ainsi l'agriculture

⁴ Voir notamment Vermeulen et Karsenty (2017) et Lescuyer et al (2019) pour une description de ce type de foresterie communautaire particulier à la RDC.

sur brûlis. C'est dans cette perspective restreinte que les droits des populations autochtones et des communautés locales sont reconnus et garantis à l'intérieur des concessions forestières. Le maintien des droits traditionnels est donc compatible avec l'affectation en concession forestière, mais dans une certaine mesure seulement.

La mise en œuvre se révèle néanmoins complexe, tant la configuration légale des droits d'usage se trouve souvent en tension avec la légitimité des pratiques locales. Dans la configuration actuelle, l'exercice des droits traditionnels au sein des concessions est variable d'une situation à l'autre. Lorsque les concessionnaires certifiés appliquent la réglementation de manière stricte, en luttant par exemple contre la chasse commerciale, cela est souvent perçu par les communautés locales comme une atteinte aux droits d'usage alors que la pratique en cause est contraire aux lois et aux règlements. Il en résulte une situation paradoxale où l'exercice des droits d'usage dans des concessions non aménagées ou sous aménagement est favorablement perçu par les communautés locales, car il n'y a pas ou peu de contrôle des activités illégales (Cerutti et al. 2017).

À l'inverse, les concessions forestières certifiées sont perçues comme des obstacles à l'exercice des droits traditionnels lorsque les gestionnaires luttent contre les pratiques considérées comme illégales, même s'ils ne font qu'appliquer les règles édictées par les États (voir les figures 13.1 et 13.2). Il est à noter que cette interprétation de l'étendue des droits d'usage est particulièrement stricte en ce qui concerne la chasse. Pour les produits forestiers non ligneux (PFNL), les interprétations sont moins nettes : la cueillette des PFNL à but commercial est possible dans des UFA certifiées, mais requiert de s'assurer que les prélèvements sont pérennes, exigence très rarement vérifiée dans les faits. Quoi qu'il en soit, il revient aux États de régler cette tension persistante entre les objectifs d'aménagement durable et la garantie des droits traditionnels des communautés locales et autochtones. Le nouveau code forestier du Congo apporte une clarification sur l'étendue des droits traditionnels dans ce pays, reprenant une ancienne disposition réglementaire gabonaise. L'article 61 de cette loi ouvre en effet la possibilité de commercialiser les produits issus du droit d'usage au niveau local. Même si les modalités et les produits concernés par cette vente sont encore à préciser, il y a là une extension manifeste des droits d'usage.

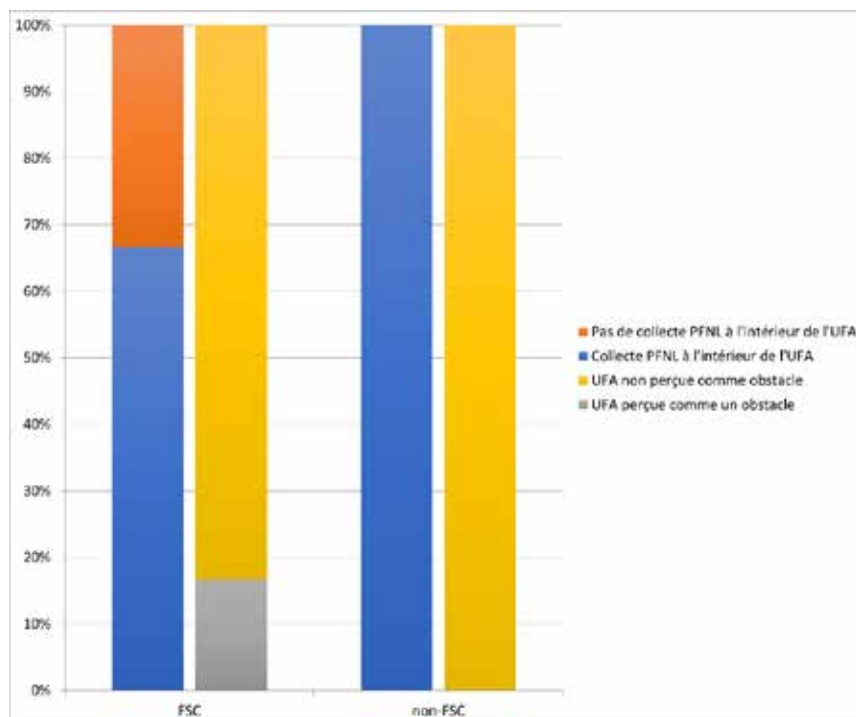


Figure 13.1 : UFA et collecte des produits forestiers non ligneux (Cerutti et al. 2014)

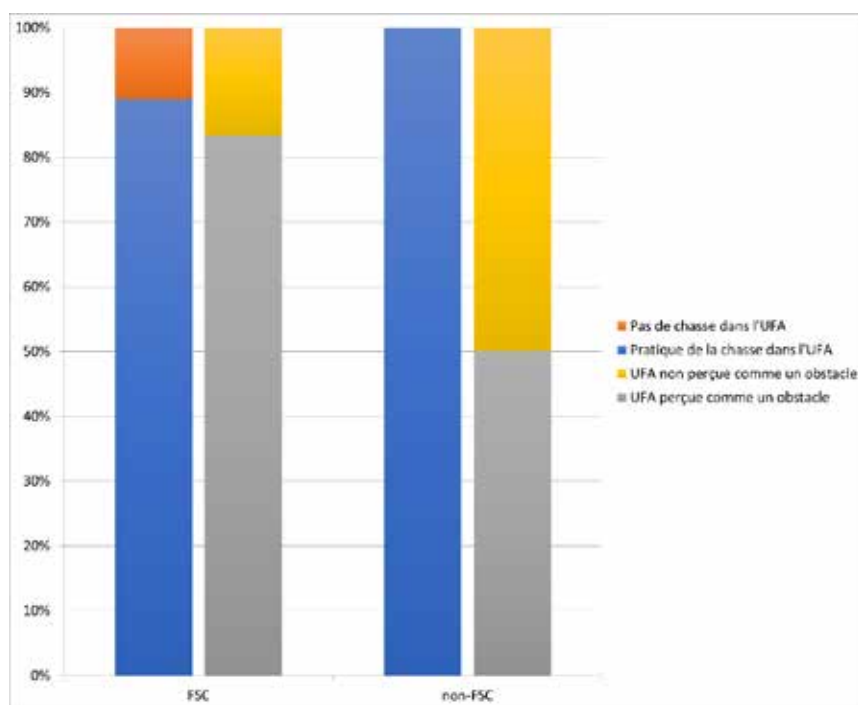


Figure 13.2 : UFA et pratiques de la chasse (Cerutti et al. 2014)

13.2.4 La contribution de l'exploitation forestière au développement local

En Afrique centrale, l'exploitation forestière se positionne comme un des principaux viviers d'emplois dans les zones rurales, participant ainsi à l'amélioration directe et indirecte des revenus des communautés locales et autochtones (Lescuyer et al. 2015). Sur le front de la réduction de la pauvreté, les difficultés des États à investir dans le développement local et à lutter contre la pauvreté se sont traduites par la mise en place de divers mécanismes ayant vocation à assurer une redistribution des bénéfices de l'exploitation forestière industrielle. Il s'agit en l'occurrence de la contribution financière des entreprises via le mécanisme des « Clauses sociales / Fonds de développement locaux » et des retombées de l'activité économique forestière et industrielle via le paiement des redevances.

La création d'emplois à l'échelle locale

Dans nombre de pays du bassin du Congo, le secteur pétrolier est le principal contributeur au produit intérieur brut (PIB). Dans les pays comme la Guinée équatoriale, le Gabon et le Congo, ce secteur représente respectivement 90 %, 42,4 % et 64 % du PIB. À côté du secteur pétrolier, l'importance économique du secteur forestier semble faible, avec environ 4 % du PIB au Cameroun, 6 % au Gabon, 5,6 % au Congo, 0,2 % en Guinée équatoriale et 1 % en RDC. Cette contribution en apparence limitée aux économies nationales est à relativiser dans la mesure où le secteur forestier se positionne généralement au second rang des contributeurs au PIB et aux recettes d'exportation et génère de nombreux emplois dont une part significative en milieu rural.

L'exploitation forestière a ainsi permis d'une certaine manière de développer une forme de salariat en milieu rural. Dans des environnements où l'État est souvent absent, les entreprises forestières

apparaissent souvent comme l'unique source d'emplois salariés. De fait, une part substantielle des emplois est occupée par des personnes originaires de villages riverains des zones d'exploitation, même s'il convient de souligner qu'il s'agit d'emplois peu qualifiés dans la plupart des cas (Cerutti et al. 2014 ; Tsanga et al. 2020).

Outre l'exploitation forestière industrielle, la filière artisanale informelle qui connaît un essor important dans les pays du bassin du Congo crée aussi de nombreux emplois en milieu rural. Le nombre d'emplois générés par cette filière est estimé à 40 000 au Cameroun, 3 000 dans la province Orientale en RDC, 2 000 au Congo (Cerutti et Lescuyer 2011 ; Lescuyer et al. 2011, 2014). Le type d'emplois qu'on retrouve nécessite un niveau de qualification peu élevé. Il s'agit en l'occurrence des emplois de porteurs, d'aide-scieurs ou de machinistes. L'autre spécificité de ces emplois est leur caractère essentiellement temporaire, dans la mesure où ils sont liés à la durée relativement courte des opérations de production.

Le financement des projets d'intérêt collectif

Les fonds de développement locaux (FDL) sont des mécanismes innovants de développement local, intégrant des communautés locales et autochtones, les autorités locales et le secteur privé (Mbetse et al. 2021). L'institutionnalisation des fonds de développement locaux procède d'une pratique inaugurée à la fin des années 1990 par le secteur privé et consistant à partager les bénéfices de la rente forestière avec les communautés dont les finages se trouvent au moins en partie au sein de la concession (Nguimbi et al. 2010). Cette pratique sera ensuite reprise dans la législation forestière du Gabon, et plus tard dans celles de la RDC et du Congo. Les fonds de développement locaux (FDL) sont structurés autour d'un principe commun : (i) les compagnies forestières versent un montant prédéfini à un fonds géré par les associations villageoises, (ii) les fonds obtenus servent à financer des projets communautaires identifiés par les communautés locales et les populations autochtones. Le montant de l'allocation varie selon les pays et est fonction de la production annuelle et/ou de la valeur commerciale des essences exploitées, soit 800 CFA/m³ au Gabon, 200 CFA/m³ au Congo et 2-5 USD/m³ en RDC.

Les montants de ces mécanismes de redistribution des bénéfices de l'exploitation forestière peuvent s'avérer conséquents. Une estimation conduite dans quatre compagnies détenant des UFA certifiées a montré que la contribution de chacune d'elles s'élevait en moyenne à 55 000 € par an, soit environ 56 € par habitant vivant autour desdites UFA (Cerutti et al. 2014). Il s'agit là de montants conséquents, notamment dans les zones rurales où une majorité d'habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté.

L'exemple des clauses sociales en RDC illustre cette tendance. Au cours des dix dernières années, la contribution financière des entreprises forestières aux FDL de 24 concessions est estimée à environ 7,8 millions USD. Ces fonds ont permis de réaliser de nombreux projets d'intérêt collectif dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hydraulique villageoise et la réhabilitation des infrastructures routières (Tsanga et al. 2022).

Il y a toujours un écart entre les prévisions de production théoriques et les fonds effectivement versés aux communautés locales. Une des raisons de ce décalage tient à la réalité de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo, où l'exploitation réelle est rarement conforme aux prévisions. En prélude à l'exploitation forestière, les concessionnaires procèdent aux inventaires qui déterminent l'ensemble des essences ayant une valeur commerciale. Mais la conjoncture sur le marché international des bois tropicaux ou plusieurs raisons techniques survenant au moment de l'abattage peuvent avoir pour effet de limiter le prélèvement de l'ensemble du volume disponible (Tsanga et al. 2017). Une autre explication essentielle de ce décalage repose sur la sincérité des déclarations de production.

Tableau 13.4 Financements estimés et mobilisés pour les clauses sociales en RDC 2015-2020 (24 concessions)

| Années | Montants prévus | Montants investis | % | Écarts (en USD) |
|----------------------|-------------------|-------------------|-----------|-------------------|
| 2015 | 5 677 878 | 2 067 007 | 36 | 3 610 871 |
| 2016 | 2 902 490 | 1 616 219 | 56 | 1 286 271 |
| 2017 | 5 892 046 | 2 466 632 | 42 | 3 425 414 |
| 2018 | 325 552 | 217 782 | 67 | 107 770 |
| 2019 | 2 027 252 | 350 766 | 17 | 1 676 486 |
| 2020 | 3 497 149 | 1 091 631 | 31 | 2 405 518 |
| Total général | 20 322 367 | 7 810 037 | 38 | 12 512 329 |

Source : Tsanga et al. (2022)

En effet, les différentes réglementations n'instaurent pas d'obligations permettant une contre-vérification des déclarations des sociétés privées par les communautés ou la société civile, ce qui peut être problématique.

S'il est établi que les FDL ont permis de réaliser de nombreuses infrastructures sociales, leur impact sur l'amélioration des conditions de vie des populations est encore anecdotique. Ces mécanismes ne produisent des résultats tangibles que dans des concessions forestières certifiées et une minorité de concessions sous aménagement. Certaines entreprises ne respectent pas ces obligations sociales et, là où elles sont mises en œuvre, les communautés bénéficient rarement de l'intégralité des financements attendus (Tsanga et al. 2020). En effet, dans bien des cas, les structures de gestion des FDL reproduisent au niveau local les pratiques de mal gouvernance telles que la mauvaise identification des projets, les détournements de fonds, la soustraction du matériel et la surfacturation des ouvrages (Tsanga et al. 2017).

La réussite du développement local dépend fondamentalement des États. Le transfert de cette fonction régaliennne des autorités publiques vers des entreprises privées du secteur forestier soulève la question de la légitimité et de la capacité de ces dernières à exécuter ce type de mission. Ce transfert de responsabilité pose la question du phénomène de « l'État dans l'État » qui a déjà été observé dans plusieurs pays du bassin du Congo et qui consiste pour l'État à se décharger de ses fonctions régaliennes sur le secteur privé. Il n'est pas certain que celui-ci dispose de l'expertise nécessaire pour gérer les problèmes complexes du développement là où l'État lui-même a quasiment failli (Cerutti et al. 2017 ; Tsanga et al. 2017).

L'impact relatif des redevances forestières sur le développement local

Les redevances forestières sont l'un des principaux mécanismes innovants de redistribution d'une quote-part des revenus tirés de l'exploitation forestière industrielle aux acteurs périphériques tels que les communes et les populations riveraines des concessions (Bigombe Logo 2003 ; Topa et al. 2009). Ceci dans l'objectif politique de renforcer le financement du développement local et de réduire la pauvreté dans les zones rurales. Cependant, de nombreuses évaluations de ce mécanisme et de ses effets réels sur le développement local ont démontré une efficacité et une efficience relativement faibles ainsi qu'une iniquité prouvée (Assemble-Mvondo et al. 2015 ; Cerutti et al. 2010 ; Oyono et al. 2009). En effet, dans un contexte caractérisé par une mauvaise gouvernance systémique, une élite politico-administrative prédatrice s'est emparée des objectifs assignés à un tel mécanisme.

13.3 Évolutions possibles des droits des populations locales et autochtones dans les forêts de production

13.3.1 Perspectives d'évolution de la foresterie communautaire

Au lendemain de la conférence de Rio de 1992, la foresterie communautaire apparaissait dans le bassin du Congo tel « un objet forestier non identifié ». Ce modèle de gestion forestière est une pure émanation des processus internationaux et une déclinaison à petite échelle du modèle des concessions industrielles. Dans sa formulation actuelle, la foresterie communautaire se distingue par une gestion formelle, une assise territoriale déconnectée des terroirs coutumiers, une organisation institutionnelle inadaptée aux structures locales de gouvernance et surtout une absence de viabilité financière.

Au-delà de ces difficultés, la foresterie communautaire demeure une option potentiellement intéressante d'inclusion des populations autochtones et des communautés locales dans les chaînes de valeur nationales de bois. En Afrique, le secteur de la construction est appelé à évoluer de manière significative d'ici 2050. Selon les Nations Unies, le continent devrait compter environ 2,5 milliards d'individus à cet horizon. Dans le même intervalle, la population du bassin du Congo devrait plus que doubler pour représenter environ 274 millions de personnes (UN-DESA 2017). À l'horizon 2050, une telle croissance démographique impliquera une demande importante en logements en zone urbaine ou rurale dont 80 % ne sont pas encore construits (World Green Building Council, Africa Partners 2020). Le boom attendu dans le secteur de la construction représente une opportunité majeure pour la création d'emplois, le développement de nouvelles compétences et une croissance durable à travers un recours plus important au matériau bois (World Green Building Council, Africa Partners 2020). Dans le cadre actuel, les matériaux les plus fréquemment utilisés dans le secteur de la construction (fer, ciment) en Afrique représentent en moyenne 11 % des émissions (Vussonji et Makeka, 2021). Le recours au bois constitue une alternative à ces matériaux traditionnels avec une incidence sur la diminution du taux d'émissions dans le secteur immobilier, à condition que le bois provienne de sources légales et durables, ce qui est très rarement le cas.

La foresterie communautaire peut jouer un rôle important dans cette niche commerciale. L'ambition n'est pas de satisfaire la totalité de la demande en bois des marchés urbains d'Afrique centrale, ce qui serait irréaliste au regard des volumes consommés. Il s'agit de positionner la production des forêts communautaires dans des segments de marchés qui existent déjà et qui sont sensibles à la légalité et à la durabilité des produits (Lescuyer et al. 2016). Mais sa faisabilité doit prendre en compte les capacités techniques et financières limitées des populations locales et autochtones. Cela exige au préalable une refonte des cadres juridiques actuels afin de répondre au triple défi de l'accès à la légalité, de la rentabilité et de la faible sensibilité des marchés nationaux et enfin des questions de légalité des sources d'approvisionnement.

Les perspectives offertes par la révision des cadres juridiques à l'occasion des accords de partenariat volontaires sont des opportunités pour l'amélioration de la légalité et la traçabilité des produits issus de cette filière et l'augmentation de leur contribution aux marchés nationaux de bois d'œuvre. Il s'agit donc d'accompagner les réformes juridiques d'actions concrètes de transformation de la nature de la demande nationale de bois d'œuvre. Une évolution notable dans ce processus d'amélioration de la légalité sur les marchés nationaux est la décision prise par le gouvernement

camerounais en 2020 d'obliger les maîtres d'ouvrage à utiliser du bois de source légale dans le cadre des marchés publics.

Si la consommation des acteurs publics prise individuellement est faible, elle peut en revanche avoir un effet d'entraînement sur les autres acteurs et notamment le secteur privé (Lescuyer et al. 2016 ; Tsanga, Cerutti et al.). De manière concrète, plusieurs options sont envisageables :

Rendre la foresterie communautaire actuelle plus crédible

La crédibilité de la foresterie communautaire exige une amélioration substantielle de la gouvernance (Fapa Nanfack et al. 2019). Cela passe par l'application effective des lois existantes, par la lutte contre la corruption et par le développement d'initiatives technologiques permettant de limiter les fraudes⁵. Des initiatives ont émergé pour apprendre aux communautés à détecter et à documenter elles-mêmes des cas d'illégalités. Ce type d'approche va dans le bon sens, car elle permet aux communautés de s'autonomiser et de réduire leur dépendance vis-à-vis de l'État et de la société civile (Same et al. 2013).

Au Congo, des initiatives ponctuelles essaient la superposition des droits coutumiers et des titres (surfaces des forêts communautaires). D'autres acteurs de la société civile s'attachent à soutenir des approches centrées sur le développement d'un modèle entrepreneurial et économique afin d'accompagner les communautés à « formaliser et professionnaliser leurs activités entrepreneuriales durablement et ainsi améliorer les moyens de subsistance des petites et moyennes entreprises forestières ». Dans cet esprit, toutes les initiatives visant à former et à responsabiliser les communautés, notamment sur le plan économique, sont bonnes à prendre. Une meilleure intégration au sein du marché, un besoin d'information sur ce dernier, et l'accès au financement sont également cruciaux (Beauchamp et Ingram 2011), ainsi qu'une plus grande collaboration avec les grandes concessions forestières et de l'investissement en capital (Minang et al. 2019).

Conforter la foresterie communautaire dans les processus internationaux

L'arrimage de la foresterie communautaire à des processus émergents en lien avec les engagements internationaux sur le climat et la lutte contre la déforestation suscite la faveur grandissante d'ONG et d'organisations internationales. C'est le cas de l'Accord de Paris adopté lors de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui insiste sur la place de la gestion durable des forêts et la lutte contre la déforestation dans les contributions déterminées au niveau national (CDN). Dans cet esprit, la foresterie communautaire a été intégrée dans les mesures d'atténuation des CDN soumises par le Cameroun et la RCA (Nkuintchua 2018).

De nombreuses études ont également analysé le potentiel de la foresterie communautaire dans le cadre du mécanisme REDD+ (Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation forestière) pour l'aménagement durable de la forêt, sa conservation, la réduction de la dégradation, ainsi qu'une augmentation des stocks de carbone. Éléments essentiels des projets REDD+, à côté des bénéfices liés aux moyens de subsistance et à la génération de revenus et d'emplois (Bernard et Minang 2019), la clarification et la sécurisation des droits fonciers peuvent s'avérer utiles pour une foresterie communautaire efficace.

⁵ Comme la traçabilité des produits issus des forêts communautaires avec l'appui des bénéficiaires de ces forêts, voir notamment Fomou et al. (2017) : <http://communitytimbertracks.prosyjob.co/wp-content/uploads/2018/12/Rapport-de-letude-SVCL-6.pdf>.

Rappelons aussi que les forêts communautaires sont incluses dans les accords de partenariat volontaire et tenues de se conformer à la légalité pour la production du bois, ce qu'elles peinent à faire, au Cameroun notamment. Une simplification de la réglementation et un renforcement des capacités des communautés sont essentiels pour que ces forêts puissent constituer une source d'approvisionnement légal du marché national du bois (Julve et al. 2013), et faire en sorte que ce processus d'APV constitue un levier positif.

En outre, plusieurs pays d'Afrique centrale ont adhéré à l'Initiative AFR100 (Initiative pour la restauration des paysages forestiers africains), dont l'objectif est de restaurer 100 millions d'hectares de paysages déboisés et dégradés sur le continent d'ici 2030. Cet effort gigantesque requiert la participation des communautés locales, mais les initiatives sont encore trop embryonnaires pour pouvoir les apprécier et la place éventuelle de la foresterie communautaire dans le processus n'est pas encore éclaircie.

Enfin, la prise de mesures incitatives en faveur de la création de filières commerciales pour les produits des forêts communautaires constitue une voie pour assurer la durabilité de la foresterie communautaire (Meier-Dörnberg et Karmann 2015). Les labels Forest Stewardship Council (FSC) et Fairtrade se sont notamment associés pour que l'accès à la certification et à ses avantages soit possible pour les petits exploitants forestiers et les forêts communautaires. Des programmes ont été mis en place pour les petits exploitants cherchant à développer des pratiques de gestion à long terme et prudentes tout en proposant des mécanismes qui réduisent les coûts et améliorent leur accès au marché. Cette démarche est cependant loin d'être aisée et n'a pas encore été testée en Afrique centrale. Quelles qu'elles soient, les initiatives qui ancrent la foresterie communautaire dans les processus internationaux contribuent donc sûrement à la crédibiliser, et contribueront peut-être un jour à développer d'autres sources de revenus pour les populations.

Revoir le cadre normatif

L'historique développé dans les paragraphes qui précèdent a mis en avant les résultats mitigés de la foresterie communautaire telle qu'appliquée depuis une vingtaine d'années dans le bassin du Congo. Les premières lois forestières encadrant la foresterie communautaire ont été l'objet de plusieurs critiques pour leur caractère restrictif, car elles n'auraient pas permis une gestion inclusive réelle, auraient consacré des droits limités aux bénéficiaires et auraient restreint les espaces où la foresterie communautaire pouvait s'exprimer (Cuny 2011 ; Julve 2007 ; Vermeulen et al. 2006). Bien que peu liées au cadre normatif lui-même, d'autres problématiques telles que la corruption et les malversations observées dans la gestion des forêts communautaires, mais aussi une aide au développement local opérée dans une logique verticale auraient plombé les efforts et enthousiasmes initiaux (Joiris et al. 2014). Ces questionnements, associés au plaidoyer de la société civile, ont parfois entraîné la révision de ces lois, avec la participation de la société civile, des populations locales et autochtones et du secteur privé, afin d'améliorer l'équité et de renforcer l'efficacité de la gestion de ces forêts.

Le cas de la République démocratique du Congo est à cet égard devenu emblématique. La lente formalisation de la foresterie communautaire s'est effectuée à travers la mise en place d'un dispositif participatif unique dans la région. Les concessions forestières des communautés locales (CFCL) qui en sont issues confèrent, à titre perpétuel, la possession des terres aux communautés locales en vertu de la coutume, et permettent le déploiement d'usages multiples de la forêt comme espace au sein duquel peuvent se déployer un éventail d'activités socio-économiques et écologiques (Vermeulen et Karsenty 2016). Cela a permis de dépasser la voie trop sylvicole que la foresterie communautaire

avait prise dans d'autres pays et l'accent mis sur la commercialisation du bois (Billard 2019), au détriment des besoins réels de développement communautaire.

Cette évolution des normes liées à la foresterie communautaire, vers la sécurisation de l'accès aux ressources et à leur gestion durable, une reconnaissance plus forte du droit coutumier comme assise à la foresterie communautaire, des structures de gouvernance plus fluides et plus proches des sociétés d'Afrique centrale, ainsi qu'un régime fiscal avantageux, est nécessaire et souhaitable pour tous les pays. Elle devrait se faire de manière inclusive, et éviter l'ornière consistant à « ajouter des normes aux normes » et « du complexe au complexe » (comme lors de la révision du manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires au Cameroun), en ayant le courage de revoir les textes en profondeur.

En outre, comme l'a souligné le paragraphe portant sur la Feuille de route de Brazzaville, la plupart des pays ne possèdent pas encore de mécanismes formels de reconnaissance des droits et de transfert des droits et des responsabilités de gestion aux populations autochtones et aux communautés locales, et sur cet aspect préalable les pays sont également invités à progresser⁶. La nécessité de promouvoir et de sécuriser les droits des communautés figure en effet dans divers textes internationaux et nationaux qui engagent les pays d'Afrique centrale. Ils portent en particulier sur la reconnaissance des droits fonciers coutumiers (Billard 2019). Pour la société civile, la reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers des communautés pourrait contribuer à la conservation des forêts et aux moyens de subsistance locaux, mais constitue aussi une question de justice sociale, en particulier dans les cas où les communautés géraient la forêt bien avant que l'État n'en revendique la propriété (RRI 2017). Cependant, cette reconnaissance n'est pas sans dilemme notamment du fait que le droit coutumier en Afrique s'avère élitiste, et discriminatoire à l'égard des femmes (Kenfack Essougong et al. 2019 ; Kusters et de Graaf 2019), des populations autochtones ou des migrants (Vermeulen et Karsenty 2017).

Envisager la foresterie sociale sous l'angle de la superposition des usages et des droits

L'idée dominante en matière de garantie des droits des populations locales et autochtones sur les terres forestières consiste à privilégier l'attribution des espaces sur lesquels ces dernières détiennent des droits exclusifs, éventuellement assortis de droits de propriété sur le foncier. La foresterie communautaire symbolise cette exclusivité des droits sur l'espace en ce sens qu'elle s'oppose à l'intervention de tout autre acteur à l'intérieur de l'espace dédié à cette forme de gestion de forêt. Cette logique est similaire à celle des concessions forestières industrielles qui n'autorisent pas d'intervention des tiers en dehors des droits d'usage. La configuration du secteur forestier du bassin du Congo se distingue par conséquent par la fragmentation des espaces mutuellement exclusifs. Les évolutions récentes de la foresterie communautaire et du modèle des concessions forestières montrent cependant que l'approche fondée sur l'exclusivité des droits sur les territoires forestiers est arrivée à bout de souffle.

Il s'agit donc de repenser le modèle de gouvernance forestière en mettant davantage l'accent sur l'articulation des divers usages possibles à l'échelle du massif forestier et moins sur la séparation des espaces (Karsenty et Vermeulen 2016). S'agissant spécifiquement de la foresterie sociale, la sécurisation des droits pour les communautés et le développement des activités économiques

6 Voir notamment le programme Mapping For Rights : <https://www.mappingforrights.org/>

n'implique pas nécessairement une propriété sur le foncier ou un usage exclusif. Karsenty et Vermeulen (2016) suggèrent un modèle de gouvernance des concessions dit 2.0 qui autoriserait un chevauchement des espaces et des usages ainsi que le développement d'activités économiques impliquant conjointement, dans une plate-forme de co-décision, les populations locales et les concessionnaires.

Inventer un modèle de foresterie communautaire nouveau pour le futur

Malgré la rhétorique répandue de l'autonomisation et de la participation des communautés, la foresterie communautaire est souvent promue d'une manière descendante dans laquelle les agences intervenantes (et souvent les bailleurs de fonds) imposent leurs valeurs normatives et leurs outils de gestion sophistiqués (Hajjar et al. 2013 ; Maryudi et al. 2012 ; Pokorny et al. 2010). Une approche ascendante qui prend en compte les besoins, les souhaits et les réalités actuelles des communautés peut conduire à des systèmes de soutien mieux conçus que ceux apportés de l'extérieur (Hajjar et al. 2013 ; Malla et al. 2003 ; Thoms 2008).

Après une vingtaine d'années d'expérimentation, c'est un modèle conceptuel articulé autour d'une vision idéale de ce que la foresterie communautaire pourrait réaliser qu'il s'agit de transfigurer, pour lui substituer une approche fondée sur les savoirs locaux et les pratiques réelles de la population locale.

La prolifération d'arrangements institutionnels locaux court également le risque d'être mal comprise et jugée inutile par les populations elles-mêmes. Le désir d'améliorer la gouvernance des ressources forestières communes pourrait représenter une sorte d'offre sans demande : le vide de gouvernance que la gestion communautaire des ressources cherche à combler n'est pas nécessairement vécu comme tel par la population, surtout si le contenu de la gouvernance proposée ne correspond pas à la vie quotidienne et aux connaissances des personnes. Une approche plus pragmatique serait de définir quelques grands principes de gouvernance pour la gestion communautaire, en laissant chaque communauté choisir ses propres critères pour les mettre en œuvre. Dans la nouvelle configuration, il s'agira de faire de la foresterie communautaire une option financièrement viable pour les communautés et de réduire les coûts des procédures et des dispositifs institutionnels (Lescuyer et al. 2019).

En ce qui concerne la viabilité financière, il existe tout d'abord un consensus sur la nécessité d'un soutien initial des gouvernements et d'autres partenaires pour le capital de démarrage, l'accès subventionné à la formation et à l'assistance technique, et la navigation dans des systèmes bureaucratiques complexes (Humphries et al. 2018), sans que ce soutien ne se transforme en substitution et en dépendance pour les communautés. Deuxièmement, il est crucial d'analyser comment les systèmes productifs locaux peuvent être intégrés dans des chaînes de valeur durables et lucratives (Ezzine de Blas et al. 2009). Troisièmement, la mise en place d'une analyse ex ante des performances financières avant de s'engager dans des opérations éviterait aux communautés et à leurs partenaires de lancer des activités qui ne s'avèreraient pas rentables à moyen terme.

S'agissant des coûts, une exploitation pragmatique et rentable des ressources forestières est une étape nécessaire pour promouvoir la foresterie communautaire. Cependant, son impact global sur les moyens de subsistance locaux sera limité tant que les communautés devront supporter un coût exorbitant pour créer et régir ces entités. Le coût de la mise en place et du fonctionnement d'une forêt communautaire est en grande partie imputable aux différents comités créés dans la communauté pour gérer ce système. En RDC par exemple, le niveau d'organisation requis pour les concessions

forestières des communautés locales est même supérieur à celui requis dans d'autres pays d'Afrique centrale, où les difficultés organisationnelles restent une faiblesse majeure (Karsenty et al. 2010, manuscrit non publié). Ces dispositions réglementaires sont généralement justifiées par la volonté d'éviter que cette forme de décentralisation ne se transforme en un nouveau mode de captation de la rente issue de l'exploitation des ressources forestières par des acteurs extérieurs privés ou publics (Jacquemot 2010). Cependant, la complexité du dispositif institutionnel local joue contre l'efficacité de l'approche, obligeant à consacrer une part importante des revenus au fonctionnement du système institutionnel au détriment d'investissements pour le bien-être de la communauté, sans éviter non plus la capture des élites.

Ces coûts sont aujourd'hui presque entièrement supportés par les bailleurs de fonds externes. Sans une simplification des réglementations nationales, cette dépendance aux financements extérieurs empêchera la plupart des populations rurales de s'engager dans la foresterie communautaire ou favorisera les pratiques illégales pour couvrir ces coûts, comme l'expérience camerounaise l'a clairement montré (Cuny 2011 ; Lescuyer et al. 2016).

13.3.2 Quel futur pour la foresterie sociale ?

La Feuille de route de Brazzaville a souligné la nécessité de tester de nouveaux modèles de foresterie sociale, au-delà de la désormais classique « foresterie communautaire ». Certaines pistes n'ont en effet pas encore ou peu été explorées, en ce qui concerne (i) les modalités de cogestion (foresterie participative à l'échelle du ménage, à l'échelle de la famille élargie ou à d'autres échelons administratifs que la commune et l'État), (ii) les modalités de participation (plus grand partage de la gestion et surtout du processus décisionnel), (iii) des droits plus importants sur la terre ou (iv) la rentabilité financière des dispositifs envisagés. Différents nouveaux modèles ont été proposés (Vermeulen 2017 ; Vermeulen et Karsenty 2016), dont on retiendra ici celui des « *agroforêts des ménages* ». Le ménage correspondant à la force de défrichement de l'agriculture familiale itinérante sur brûlis (source importante de déforestation et de dégradation en de nombreux endroits), et constituant une des sources du droit coutumier sur la terre (droit de hache), il serait logique de lui consacrer un type spécifique de foresterie participative. L'idée serait de prévenir la saturation foncière et le défrichement définitif du couvert forestier en attribuant à certains ménages des droits sur des espaces suffisants pour garantir à long terme le maintien de la mosaïque paysagère typique de l'agriculture itinérante (champ-jachère forestière-forêt secondaire) et les biens et services nombreux qu'elle procure. Les *agroforêts des ménages* pourraient consister en des espaces de 25 ha par ménage, répartis en un seul tenant, dans un rayon de cinq km autour des villages, inaliénables en dehors du ménage et légués en un seul tenant (pour éviter le morcellement futur). Ces espaces accueilleraient cacaoyères, caféières, champs vivriers et jachères forestières, en imposant une norme minimale de couvert forestier à maintenir (de l'ordre de 50 %), et dont tous les produits, y compris ceux issus de la valorisation, seraient propriété du ménage. Il s'agirait d'une forme de titre foncier allégé, mais conditionné par le maintien d'un couvert forestier mixte productif. Le bois pourrait y être exploité artisanalement, à titre privé, avec un quota annuel.

Les *agroforêts des ménages* ne sont qu'un seul exemple de l'évolution possible des concepts de foresterie sociale ; elles ne sont développées ici que pour montrer la nécessité de l'inventivité et de l'audace pour revitaliser la participation des populations à la gestion forestière, en ouvrant les possibles, avec pour objectif de trouver des solutions innovantes au profit des populations locales et des peuples autochtones.

13.4 L'état des droits des populations dans les forêts de conservation

13.4.1 Les droits des populations dans le régime juridique des aires protégées

Les aires protégées d'Afrique centrale ont connu un développement remarquable au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. En l'état actuel, l'Afrique centrale dispose de 315 aires protégées s'étendant sur une surface d'environ 1 011 770 km² (OFAC 2020). Des pays comme le Congo, la RCA et Sao Tomé-et-Principe ont déjà placé plus de 30 % de leur territoire national sous le statut d'aire protégée et d'autres comme le Cameroun, le Gabon et la Guinée équatoriale devraient y parvenir à moyen terme (Proces et al. 2020). Cette tendance est appelée à se poursuivre dans la mesure où le plan de convergence de la COMIFAC préconise le renforcement du réseau des aires protégées nationales et transfrontalières représentatives de tous les écosystèmes terrestres et aquatiques à l'horizon 2025. Il s'agit en d'autres termes d'augmenter le nombre et la superficie des aires protégées nationales et transfrontalières à moyen terme.

Une partie de ces aires protégées n'est pas en protection stricte et autorise une utilisation des ressources naturelles par les communautés locales selon les us coutumiers (par ex. chasse et pêche non commerciales, collecte de PFNL, etc.). Cependant, la progression planifiée de la superficie ayant un statut de protection doit porter une attention particulière à la coexistence avec les populations locales et autochtones pour que leurs droits ne se retrouvent fortement limités, surtout quand des cadres de protection stricte sont envisagés, comme par exemple la catégorie II⁷ de l'UICN impliquant internationalement un régime rigoureux de protection de la biodiversité (Doumenge et al. 2015).

En effet, dans le cadre de la protection stricte (essentiellement les parcs nationaux), les droits de possession foncière sur les terres coutumières ne sont pas reconnus, alors que les législations nationales adhèrent au principe de participation des populations dans la mise en place de certaines aires de conservation ainsi que d'une garantie d'accès à ces espaces à des fins de subsistance ou culturelles. Parfois, la superposition ou coexistence des lois nationales et internationales est source de tensions (voir l'encadré 13.2).

Dans certains cas, les droits coutumiers sont reconnus si les populations autochtones sont établies avant la création d'une aire protégée. En RCA, par exemple, l'article 17 du code forestier de 2008 précise que « les droits d'usage ne s'exercent pas dans les réserves naturelles intégrales et les parcs nationaux. Si les populations autochtones sont établies avant le classement d'une zone dans l'une des catégories des aires protégées mentionnées à l'article 9 du présent code, des dispositions sont prises pour préserver leurs droits de pratiquer la cueillette, d'exercer la chasse de subsistance et la pêche traditionnelle, pourvu que ces activités ne portent pas atteinte à leur propre intégrité, aux intérêts des autres communautés et à l'environnement ». Dans de tels cas, il faut systématiquement

7 Catégories UICN :

- Ia (Réserve naturelle intégrale)
- Ib (Zone de nature sauvage)
- II (Parc national)
- III (Monument naturel)
- IV (Aire de gestion des habitats/espèces)
- V (Paysage terrestre/marin protégé)
- VI (Zone de gestion de ressources protégées)

comprendre, expliquer et spécifier ce que le législateur définit comme « établissement », pour que des violations des droits humains n'aient pas lieu. Tout comme dans les cas où des indemnités sont prévues, puisqu'il existe certes des dispositions relatives à l'indemnisation des populations en cas d'atteinte à leurs droits du fait de la création d'une aire protégée, mais les données disponibles doivent être améliorées et mises régulièrement à jour pour permettre d'examiner le niveau de mise en œuvre de ces dispositions.

Encadré 13.2 : Situation des droits des populations autochtones baka autour de la Réserve de Faune du Dja (RFD) au Cameroun

Fernande Abanda Ngonu

Les Baka autour de la Réserve de Faune du Dja comme la plupart des peuples autochtones de la forêt camerounaise subissent depuis l'époque coloniale une installation forcée le long des routes et des pistes. Par rapport aux autres communautés locales qui peuvent justifier de la mise en valeur de leur territoire traditionnel pour revendiquer la reconnaissance de leurs droits fonciers coutumiers, ces peuples autochtones du fait de leur mode de vie nomade et de leur peu d'intérêt pour la possession de la terre subissent de façon plus insidieuse les impacts des politiques de gestion des ressources naturelles et en particulier celles qui traitent des aires protégées.

Le plan d'aménagement ne leur accorde pas de droit particulier sur cette aire protégée qui a depuis muséifié leurs territoires ancestraux par suite de sa création en 1950. C'est à l'ensemble des communautés riveraines de la réserve du Dja que le plan d'aménagement octroie le droit d'exercer des activités agricoles traditionnelles dans une partie délimitée de la réserve qu'elle désigne par le terme de « zone d'extension contractuelle des droits d'usages » (MINFOF). Cette zone contiguë à la réserve du Dja fait l'objet d'un usage non industriel aux fins agricoles. La collecte des PFNL y est autorisée. Par contre, la chasse et la pêche traditionnelles ne peuvent y être pratiquées que sur la base de convention établie entre les populations riveraines et les services de conservation de la réserve ou selon les ententes annuelles prévues dans la planification.

Le cas de la RFD illustre aussi la tension qui peut exister entre, d'une part, les droits des peuples autochtones régis par des conventions internationales non reconnues par le pays en question (dans ce cas spécifique, le Cameroun n'ayant pas ratifié la Convention 169 de l'OIT), et d'autre part le statut d'une aire protégée inscrit dans les codes de l'environnement du pays concerné (ici, le Cameroun) et par le statut de patrimoine mondial de l'UNESCO. Une démarche visant l'élimination de ces tensions ne peut qu'être recommandée partout où elles existent, pour que les droits des peuples autochtones puissent être reconnus à leur plein titre, et – le cas échéant – que des indemnités justes et équitables puissent être prévues.

Les droits territoriaux coutumiers impliquent également les droits de participation et de cogestion. Il s'agit du droit pour les Baka de participer à la gestion de la réserve du Dja en siégeant dans les instances de gouvernance prévues à cet effet. Sur ce point, on note une avancée considérable du point de vue juridique. La décision du ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) n° 03300/MINFOF/SG/DFAP du 28 avril 2008 portant organisation de la réserve du Dja institue deux sièges pour les représentants des populations baka dans le comité consultatif, l'un des organes de gestion de la réserve. Ce dernier a pour mission de proposer les modalités d'implications des populations locales dans la mise en œuvre du plan d'aménagement et d'identifier et proposer les actions socio-économiques prioritaires au comité de gestion de la réserve du Dja.

Cette situation permet à certains auteurs d'affirmer que la philosophie dominant les politiques de conservation en Afrique centrale reste fortement marquée par l'exigence de protection des espèces de faune charismatique, négligeant au passage les structures sociales et les systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles (Pyhälä et al. 2016). Cependant, des modalités de conservation qui donnent une place plus large aux communautés locales, pour l'accès à leurs ressources traditionnelles ou la participation à la gestion des aires protégées existent, voire se multiplient dans le monde entier, bien qu'elles aient été encore très marginalement appliquées en Afrique centrale. Cette modalité de gestion, connue sous le nom de « conservancies » est par exemple très répandue en Afrique australe ou en Afrique de l'Est et permet de concilier un usage plus large des ressources naturelles par les communautés locales et la protection de la biodiversité.

13.4.2 L'effet du régime juridique des aires protégées sur les droits des populations

Si une recommandation peut être faite en début de cette section, elle porte sur le besoin d'améliorer les données et les connaissances concernant les impacts (tant socio-économiques qu'environnementaux) de la mise en œuvre des dispositions juridiques relatives aux aires protégées en Afrique centrale et des actions de conservation de la nature qui intègrent le développement durable dans les paysages périphériques. Nous disposons aujourd'hui de plusieurs analyses régionales ou mondiales. Par exemple, une étude menée sur 306 aires protégées situées dans 45 pays d'Afrique et d'Amérique latine (Wittemyer et al. 2008) montre que la croissance démographique en périphérie de ces espaces de conservation était presque deux fois supérieure à celle observée dans les espaces ruraux banaux. Parmi les raisons qui pourraient expliquer ce phénomène, les auteurs avancent que l'attractivité des aires protégées serait liée aux projets de conservation qui y sont menés, et plus particulièrement aux fonds internationaux qui y sont alloués et aux activités et infrastructures développées, aux opportunités économiques, à l'accès aux réseaux routiers, à des zones de sécurité en temps de conflits, mais également à des ressources naturelles plus abondantes.

Ce cadre général peut devenir plus complexe quand des situations particulières sont cependant examinées, surtout en considérant que globalement, la participation et la consultation des populations locales ont été historiquement très faibles dans le processus de création des aires protégées. L'exigence de consentement libre, informé et préalable consacré par la Convention sur la diversité biologique et récemment intégré en 2020 dans le code forestier de la République du Congo est en train de se généraliser pour les nouvelles actions de conservation. D'autres améliorations possibles se situent au niveau de la gouvernance, de la maîtrise foncière et aussi sur le plan de droits humains. Au niveau de la gouvernance, le modèle centralisé et monolithique de gestion des aires protégées par les gouvernements est encore privilégié, amenant parfois à des formes répressives de protection de la faune sauvage et de criminalisation des populations qui peuvent être source de conflictualité (Mayen Ndioung et al. 2021). L'émergence d'une forme de gouvernance mixte, par exemple de type partenariat public-privé, semble évoluer vers une dynamique davantage respectueuse des droits des populations locales et autochtones, bien que chaque situation nécessite une évaluation spécifique – y compris avec les populations locales et autochtones – avant de choisir l'une ou l'autre forme de gouvernance.

S'agissant de la maîtrise foncière, les déplacements forcés de population consécutifs à la création des aires protégées – parfois documentés (Brockington et Igoe 2006) – devraient laisser la place à des formes de gestion foncière négociée avec les ayants droit coutumiers, évitant ainsi les déplacements assortis de restrictions d'accès aux terres ancestrales. Le cas échéant, des mesures de réinstallation

et de compensation équitables doivent être négociées et agréées avec les ayants droit, y compris les peuples autochtones, pour éviter tout impact socio-économique négatif. Par exemple, les restrictions relatives à l'accès aux ressources naturelles et à leur commercialisation peuvent être porteuses de risques d'insécurité alimentaire et d'appauvrissement des populations (Cernea et Schmidt-Soltau 2003b, 2003a).

Sur le plan des droits humains, tant les ONG que les gouvernements mettent de plus en plus en avant une conservation fondée sur le respect des droits des populations autochtones et locales. C'est notamment le cas de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) qui mène des réflexions relatives à la mise en place d'un système harmonisé de gestion des plaintes formulées par les communautés riveraines des aires protégées et plus largement à la mise en place d'un cadre de conformité au droit international des droits humains (Commission européenne 2021).

Nonobstant cette évolution dans la doctrine de conservation, des situations problématiques subsistent. En 2019, le site BuzzFeed a publié une enquête qui fait état d'atteintes aux droits humains perpétrées par des écogardes dans des aires protégées cogérées ou appuyées par WWF au Cameroun (Parcs de Lobeké, Boumba Bek et Nki), au Congo (processus de création du parc de Messok Dja) et en RDC (Parc de Salonga)⁸. Les critiques fondamentales portaient sur la collaboration de l'organisme de conservation avec des partenaires sur lesquels pèsent des antécédents de violences et d'abus à l'égard des populations autochtones et des communautés locales ainsi que l'application inadéquate du principe de consentement libre, informé et préalable⁹. Les résultats des investigations du panel d'experts indépendants chargé d'examiner les accusations mentionnent que l'ONG de conservation n'était pas immédiatement impliquée dans les abus constatés. Des faiblesses ont cependant été identifiées dans les procédures de prévention des abus et le respect des engagements de l'ONG en matière de droits humains dans le cadre des activités se déroulant dans les aires protégées (Pillay et al. 2020).

Un nouveau paradigme de la gestion des aires protégées qui prône la professionnalisation des gardes semble avoir des effets bénéfiques pour la faune sauvage. Le parc national de Zakouma a par exemple bénéficié de la professionnalisation de ses écogardes, ce qui a permis un maintien, voire le redressement des effectifs de plusieurs populations de grands mammifères et apporté de la sécurité à sa périphérie. Toutefois, l'armement des écogardes et leurs modes d'intervention doivent toujours être bien encadrés et surveillés pour éviter à tout prix le risque d'une dégradation des relations avec les populations riveraines, qui continuent à conserver des droits légitimes sur les espaces et les ressources dans les aires protégées.

13.4.3 L'émergence d'approches innovantes de gouvernance des forêts de conservation

Une des préoccupations majeures dans la gestion des aires protégées tient à la conciliation des objectifs de conservation efficace de la biodiversité et de prise en compte des droits humains et fonciers des populations rurales (Karsenty et al. 2021). Ainsi, la quête de l'efficacité a progressivement conduit certains États d'Afrique centrale à tester des nouvelles méthodes dans la gestion des aires protégées pour la déléguer aux ONG de conservation et plus récemment à des sociétés privées, à travers la conclusion d'accords de partenariats public-privé (PPP).

8 <https://www.buzzfeednews.com/article/tomwarren/wwf-world-wide-fund-nature-parks-torture-death>

9 <https://www.buzzfeednews.com/article/tomwarren/wwf-world-wide-fund-nature-parks-torture-death>

L'association d'acteurs privés à la sauvegarde de la biodiversité, principalement des ONG de conservation, est fondée sur l'hypothèse que la délégation de gestion à ces acteurs est porteuse d'efficacité face aux défaillances des États, gage de crédibilité face aux donateurs et adaptée à la mobilisation de financement durable (Scholte et al. 2021). Ce sont des prémisses analogues à celles des concessions forestières sous aménagement.

Les partenariats public-privé confèrent un mandat robuste aux acteurs privés à qui la gestion est déléguée. L'État reste formellement présent dans la structure de gouvernance, mais l'entièreté de la gestion opérationnelle est assurée par le partenaire privé, ce qui octroie à ce dernier une autonomie décisionnelle et une certaine flexibilité au plan administratif et financier (Commission européenne 2015 ; Scholte et al. 2021). Bien que le partenariat public-privé délègue la responsabilité de la gestion des aires protégées aux acteurs privés, il est important pour l'institution étatique de garder le "ownership" et des formules « mixtes » peuvent aussi exister au sein des conseils d'administration pour « équilibrer » le pouvoir du privé par rapport au public.

Dans certains cas, certaines fonctions régaliennes telles que le contrôle de l'application des lois et la lutte anti-braconnage peuvent aussi être transférées aux acteurs privés (Scholte et al. 2021). Le modèle de l'African Parks Network selon lequel l'acteur privé assume en totalité la responsabilité et l'exécution de toutes les fonctions de gestion d'une zone protégée pour contrer toutes les menaces et gérer tous les revenus illustre cette forme de privatisation implicite de la conservation (African Parks Network 2021). Il s'agit là d'une évolution qui peut se comprendre dans des États qui ne disposent pas des ressources et/ou des capacités pour gérer ces espaces, mais il convient de rester attentif au regard du risque de marginalisation des États et des ayants droit. Pour cela, il est très important que les PPP maintiennent des structures de discussion, sensibilisation et vulgarisation en leur sein, avec l'inclusion et le vote formel des parties prenantes locales sur les dossiers d'intérêt commun.

En Afrique centrale, 13 aires protégées sont gérées sous ce modèle avec une majorité par l'ONG sud-africaine African Parks Network (APN), suivie de WCS et WWF. Ce nouveau paradigme est plébiscité par les ONG internationales de conservation, tout comme par certains bailleurs, pour qui les PPP constituent un instrument d'implication des populations riveraines à la gestion des aires protégées et d'amélioration de leurs revenus. Dans le cas du parc d'Odzala-Kokoua au Congo par exemple, le recours au partenariat public-privé a eu pour effet de faire progresser la participation de l'ensemble des parties prenantes, et en particulier celle des communautés riveraines, à la gestion du parc (Mayen Ndong et al. 2020).

À côté des partenariats public-privé, de nouvelles initiatives intéressantes voient la conservation de la biodiversité comme la gestion d'une ressource au profit des communautés locales, comme le programme Sustainable Wildlife Management. Dans cette perspective, les ONG et les programmes d'envergure ont décidé d'unifier leurs positions sur les relations avec les communautés (mécanisme de gestion des plaintes, CLIP, approche genre...). Le programme ECOFAC a amorcé sa mutation afin de mieux intégrer ces préoccupations à l'image des programmes de l'Union européenne en RDC qui ont auparavant procédé à des ajustements similaires.

Encadré 13.3 : Des outils pratiques et innovants pour analyser et renforcer les droits des communautés en matière de gestion durable des ressources naturelles : le cas du programme Sustainable Wildlife Management (SWM)

Andrew Wardell, Eugenio Sartoretto, Sandra Ratiarison

Comme le souligne ce chapitre, la gestion de la forêt et de la faune en Afrique centrale est régie par une pluralité d'ordres juridiques et de règles opérant simultanément à différents niveaux (obligations nationales et internationales, droit écrit et coutumier). L'ensemble complexe de règles, parfois divergentes, qui en résulte, peut affaiblir significativement la gouvernance des ressources naturelles, voire l'état de droit. Ceci souvent au détriment des populations dépendantes de ces ressources pour leur subsistance.

Dans ce domaine, le Programme SWM est l'une des premières initiatives de conservation de grande envergure à mettre en pratique ces approches basées sur les droits des communautés. En termes de sauvegardes sociales, le Programme SWM s'efforce de développer, sur tous ses sites (dont le Congo, le Gabon et la République démocratique du Congo en Afrique centrale), des grilles d'analyse des risques et opportunités pour les droits des acteurs associés aux projets, au vu de la situation des droits humains de chaque pays, un protocole de consentement libre, informé et préalable (CLIP) et un mécanisme type de gestion des plaintes adaptable à différents contextes, ainsi que des outils de planification et de suivi, et des supports de communication adaptés. Les équipes des sites et les partenaires locaux sont formés à l'utilisation de ces outils et contribuent encore à les améliorer par la pratique.

En parallèle, au niveau par exemple du travail technique sur le volet juridique, le Programme SWM a aussi donné lieu au développement d'une boîte à outils visant à conduire un diagnostic intersectoriel complet des cadres juridiques réglementant les différents aspects des chaînes de valeur de la chasse et de la pêche. Ces outils prennent en compte aussi bien les questions liées au genre que les droits procéduraux et substantiels des membres des communautés locales, des populations autochtones et des groupes marginalisés. Disponibles sur la plateforme juridique du site web du Programme SWM (avec les résultats de leur utilisation dans les pays pilotes SWM), ces outils complémentaires et interdépendants permettent de :

- Cartographier le cadre juridique pertinent ;
- Examiner la transposition en droit interne des instruments internationaux pertinents ;
- Analyser la cohérence entre les législations sectorielles et identifier les lacunes potentielles ;
- Clarifier les relations entre droit écrit et droit coutumier ;
- Identifier les obstacles à la mise en œuvre et/ou à l'application des lois.

À travers ces différents outils de mise en œuvre de l'approche basée sur les droits des communautés, le Programme SWM vise à encourager des processus participatifs, inclusifs et fondés sur les données probantes du terrain, y compris pour travailler sur les cadres normatifs, les lois et le droit coutumier, afin de permettre et de soutenir une gestion efficace et une utilisation durable de la faune sauvage et de son habitat.

Conclusion

La prise en compte des droits des populations autochtones dans les politiques forestières et de conservation est une donnée sur laquelle les acteurs du secteur ne peuvent plus faire l'impasse, qu'ils soient conservateurs ou exploitants forestiers. Au cours des trois dernières décennies, les initiatives publiques et privées soutenues par les partenaires techniques et financiers ont progressivement renforcé la place des communautés locales et des populations autochtones dans la gestion forestière. Dans cette perspective, les cadres juridiques et politiques sous-régionaux et nationaux ont été densifiés de manière significative. Ces instruments juridiques ont notamment consacré les exigences de participation, de prise en compte des droits d'usage, de partage des bénéfices et de consentement libre, informé et préalable comme des critères fondamentaux d'une gestion responsable des ressources naturelles. La mise en œuvre de ces dispositions par les opérateurs privés, notamment certifiés, a connu quelques succès tangibles en matière de réalisation des infrastructures socio-économiques.

Ces avancées sur le plan juridique demeurent précaires en même temps que leur mise en œuvre se révèle souvent complexe sur le terrain, car elles nécessitent un renforcement des capacités de gestion des communautés locales. Les tendances actuelles de planification du développement, le contenu de l'aménagement du territoire et la consolidation des options ultralibérales de gestion des terres forestières dans les pays de la sous-région, mais aussi des formes d'accaparement de la terre par des élites nationales, sont indicatrices de la mise entre parenthèses de la reconnaissance juridique irrévocable des droits forestiers communautaires et autochtones. Dans le bassin du Congo, des éruptions de violence éparses liées à la revendication de ces droits couplée à une profonde et légitime aspiration au développement (parfois peu « durable ») sont ainsi un phénomène constant.

Et pourtant, une autre voie et un autre futur sont souhaitables. Au premier rang des conditions habilitantes de ce scénario optimiste, des dialogues politiques et publics pourraient accompagner les réformes dans des processus réellement inclusifs des demandes des populations locales et autochtones. Au second rang, les schémas nationaux d'aménagement du territoire, dont les appellations peuvent différer, pourraient intégrer des opérations de cartographie des terres coutumières des villages et – dans des proportions réalistes – les territoires dont dépendent les populations autochtones pour leurs moyens d'existence (en conciliant sur un même espace plusieurs usages). D'une part, la souveraineté forestière et foncière des États ne serait pas menacée, d'autre part, les populations locales et autochtones verraient leurs droits spatialisés et enfin reconnus. Au troisième rang, des titres, ou tout autre mécanisme de sécurisation irrévocable des terres forestières des populations locales et autochtones, seraient attribués graduellement, et au cas par cas. C'est un scénario de compromis, mais des compromis gagnants qui apaiseraient les franges les plus vindicatives du niveau local et ôteraient une épine du pied du législateur et des décideurs. Ces différentes options mettent en exergue la nécessité de mieux prendre en compte la diversité des droits coutumiers dans la gestion de l'espace forestier et de remettre l'État plus au centre de la gestion de ces espaces, avec une réglementation adaptée aux réalités de terrain.