

La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

Passer de la participation au partage des pouvoirs

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

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

© 2016 FAO et CIFOR

ISBN 978-602-387-029-5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10

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

Bakker Nongni¹ et Guillaume Lescuyer²

Résumé

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

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

1 GIZ

2 CIFOR et CIRAD

10.1 Introduction

Le principe de la participation des acteurs à la prise de décision environnementale est consacré par le droit camerounais, que ce soit dans la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ou par la signature de plusieurs traités internationaux comme la Convention sur la diversité biologique. Le Cameroun entend ainsi reconnaître l'importance des forêts pour tous les acteurs concernés par la gestion forestière, et particulièrement pour les populations locales qui, bien que dépendant des ressources forestières pour se nourrir, se soigner et exercer les rites culturels (Rametsteiner et Whiteman 2014), avaient été marginalisées lors de l'adoption de la loi forestière du 20 janvier 1994 (Ekoko 2000). Cette faible implication des acteurs non étatiques dans les discussions préalables à l'élaboration de la loi forestière de 1994 a été une source indirecte de conflits sur l'usage des ressources forestières (Lescuyer 2007, Samndong et Vatn 2012, Veuthey et Gerber 2010) et d'incompréhension quant au régime de tenure foncière et forestière (Egbe 2000). C'est dans ce contexte que le ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) s'est engagé formellement en 2008 à conduire un processus participatif et inclusif pour la réforme de la prochaine loi forestière³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

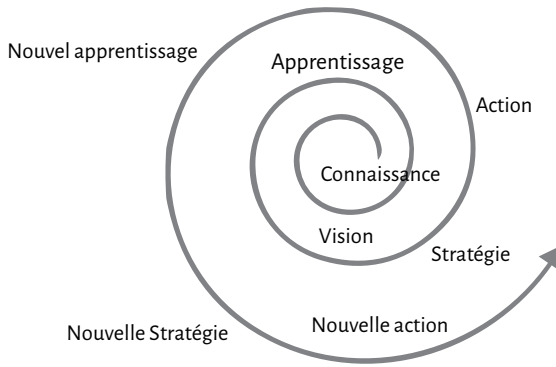


Figure 10.1 Spirale vers l'extérieur (d'après Kouplevatskaya et Buttoud 2006)

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

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

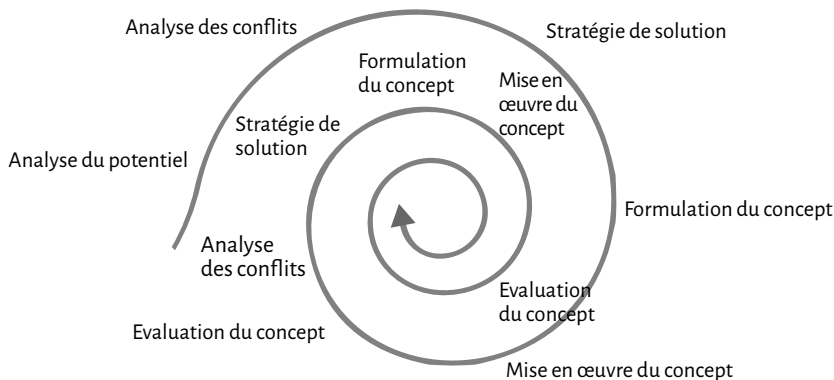


Figure 10.2 Spirale vers l'intérieur (d'après Kouplevatskaya et Buttoud 2006)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le caractère exclusif du processus à cette période s'observe aussi par la décision unilatérale du MINFOF d'annuler les concertations régionales en vue de la consultation des acteurs locaux, estimant que cela n'est plus d'actualité puisque le projet de loi est déjà élaboré. Le changement unilatéral des règles du jeu de la concertation crée auprès des partenaires du MINFOF un sentiment d'être exclus du processus, comme le témoignent certains courriers d'organisations internationales⁴. Le pic de la contestation est la plainte déposée par un groupe d'organisations internationales et nationales au Comité des Nations Unies de lutte contre la discrimination raciale, pour non-implication des populations autochtones Baka dans le processus de révision de la loi forestière (Djeukam 2013).

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

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

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

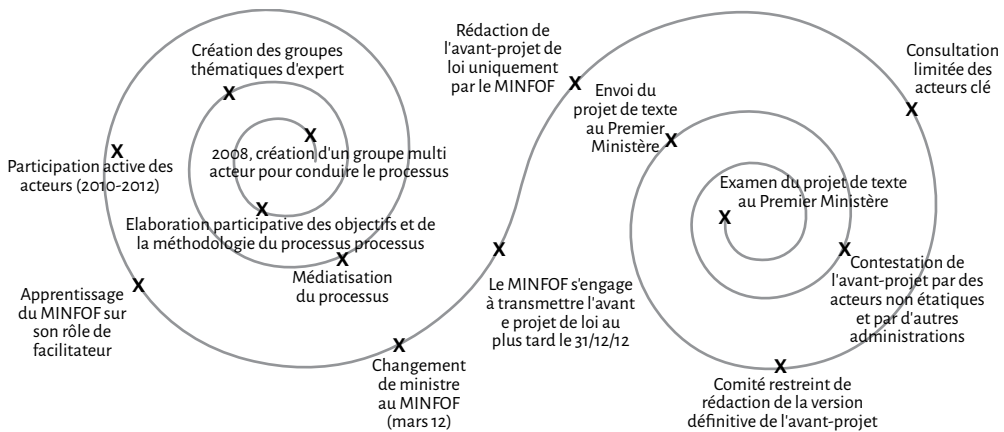


Figure 10.3 Double spirale appliquée au processus de révision de la loi forestière camerounaise (adaptée de Koupelevatskaya et Buttoud, 2006)

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

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

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

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

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

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

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

Un premier constat s'impose : trois ans après que le MINFOF a repris la main sur l'élaboration des avant-projets de texte, la proposition de loi n'a toujours pas été soumise à l'Assemblée Nationale et personne ne sait quand elle le sera. L'absence de concertation lors des négociations finales sur ces textes pose aujourd'hui deux problèmes significatifs pour finaliser cette réforme. D'une part, elle a fait perdre au MINFOF plusieurs de ses soutiens importants, comme certaines chancelleries ou bailleurs internationaux, qui avaient contribué à faire voter la loi forestière en 1994 (Ekoko 2000). D'autre part, le MINFOF s'est vu reprocher son manque de concertation avec les autres administrations nationales lors de la révision de la loi forestière. Cette critique a été reprise par la Primature pour retarder l'examen du projet de loi et pour créer deux nouveaux groupes de travail pour analyser respectivement les préoccupations des chefs traditionnels et des opérateurs du secteur privé. De plus, certains ministères ont procédé de leur côté à leur lecture critique des avant-projets de texte pour remettre en cause de manière unilatérale plusieurs propositions novatrices pour la gestion durable des forêts et la protection des minorités⁵.

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

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

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

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

10.5 Conclusion

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

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

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

Bibliographie

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

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

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