

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. Nguingui (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)

1

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

Un constat nuancé

Gérard Buttoud¹ et Jean-Claude Nguinguiri²

Résumé

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

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

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

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

1.1 Échecs et succès relatifs de la foresterie participative et communautaire

1.1.1 Un passage quasi obligé pour la gestion durable des forêts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2 Les limites de l'inclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Petite histoire des idées sur la foresterie « sociale »

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

1.2.1 La foresterie « participative »

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

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

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

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

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

1.2.2 La gestion forestière « communautaire »

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.3 La gestion forestière « collaborative »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Où en est-on en Afrique centrale ?

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.1 Tirer les leçons du terrain

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

Et les questions ne manquent pas.

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

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

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

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

Bibliographie

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

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