

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)

16

L'avenir des modes de gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

C Gérard Buttoud¹ et Jean-Claude Nguingiri²

Résumé

Le tableau dressé dans cet ouvrage de la gestion inclusive des forêts en Afrique centrale montre clairement qu'il s'agit d'un concept en développement. Ce tableau fait état à la fois des progrès importants réalisés et des nombreuses lacunes observées sur le terrain. La gestion inclusive des forêts se construit chaque jour. Aussi, il est nécessaire de repenser les formes contemporaines de l'inclusion et de réfléchir aux moyens d'orienter la gestion inclusive des forêts en Afrique centrale dans un sens plus conforme aux attentes de la société.

Mots-clés : *gestion inclusive des forêts, gestion forestière communautaire, participation, décentralisation, Afrique centrale.*

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

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

16.1 Introduction

À l'énoncé de cet ensemble diversifié de politiques, d'initiatives et de réalisations, on aura déjà compris qu'il n'existe pas de modèle idoine, et que les solutions de nature à promouvoir une bonne inclusion des parties prenantes dans la politique, la gouvernance et la gestion des forêts d'Afrique centrale sont au moins aussi nombreuses que les expériences en cours. Construite par les acteurs, la gestion inclusive est un produit direct des rapports de forces locaux qui existent et se renouvellent entre États, entrepreneurs privés et sociétés locales, chacun y projetant ses intérêts, sa culture, sa vision même de ce qui constitue la forêt, chacun tissant et défaisant ses alliances avec d'autres pour promouvoir des positions qui changent au gré du contexte et également en raison d'un apprentissage collaboratif qui est le premier résultat des processus participatifs. Il existe donc différents modes de gestion inclusive, qui tous ont leurs avantages, leurs défauts, leur raison d'être là où on les trouve. Pourtant, des points communs ressortent nettement de l'analyse de ces multiples exemples.

16.2 Les conditions d'une inclusion efficace des acteurs

L'approche critique des idées sur la foresterie participative et communautaire amène à identifier un ensemble de principes et de problèmes qui sont communs à l'ensemble des situations.

16.2.1 Construire sur les capacités locales à valoriser

Il y a d'abord des conditions-cadres qui s'avèrent déterminantes dans le succès des formules d'inclusion, qui font qu'il ne suffit pas de décréter la participation pour qu'elle fonctionne concrètement. Les institutions chargées de mettre en œuvre la gestion forestière participative et/ou communautaire ne peuvent fonctionner efficacement que si un minimum de capacités locales existent pour ce faire, et que ces capacités sont même valorisées par l'orientation choisie. Parmi ces capacités, on citera surtout :

L'existence de ressources forestières suffisantes pour initier un processus de développement

Cela paraît l'évidence même, mais l'analyse critique de la réalité amène à répéter qu'une gestion participative et/ou communautaire n'a de chance d'être efficace, et même avant cela d'exister, que s'il existe d'abord des ressources forestières à gérer pour en tirer un bénéfice au profit des acteurs locaux. Les acteurs ne se lanceront en effet dans des initiatives de conservation ou de gestion que s'ils en perçoivent l'intérêt, même indirect et même différé. C'est dire qu'il faut qu'une forêt existe et soit susceptible de fournir des produits ligneux et non ligneux, ainsi que des services sociaux et/ou environnementaux, dont peut bénéficier la société locale dans son ensemble. L'attribution de la gestion de forêts à des communautés ne devrait pas idéalement intervenir de façon systématique et automatique, mais seulement après qu'a été réalisée une étude suffisante de ces capacités. L'attribution aux populations locales d'espaces dégradés par des coupes successives, parfois anarchiques, parfois conduites sur décision de l'État, n'a jamais permis la responsabilisation des intéressés (qui en fait ne le sont pas), ni la lutte contre la pauvreté rurale que de telles pratiques irresponsables ont au contraire contribué à entretenir, sinon à accentuer.

L'existence d'expériences dans l'organisation communautaire des paysans

Par ailleurs, il faut inscrire au titre des capacités l'existence d'expériences préalables d'organisation de la communauté pour la gestion de problèmes autres que la forêt. C'est ainsi que le drainage des sols inondés par exemple, ou bien encore la production de cultures de rente, ont pu donner lieu à des modes d'organisation collective ou coopérative qui peuvent servir dans le cas de la mise en place d'une structure de gestion forestière participative et/ou communautaire. De même des projets d'appui technique ou social ont pu localement créer de petites structures qui, même lorsqu'elles n'ont pas survécu à la fin de l'aide, ont pu laisser dans les communautés des traces qui faciliteront éventuellement une organisation collective ultérieure. Il serait de toute façon faux de croire qu'on peut développer des modes aussi nouveaux de gestion des ressources naturelles sans processus d'apprentissage technique et social. Partir avec de l'existant et s'en servir peuvent aider.

L'existence dans les règles coutumières d'éléments favorables au développement

La coutume peut constituer un obstacle central au changement (elle vise à assurer la continuité dans tous les domaines, y compris s'agissant des groupes sociaux qui décident), mais elle comprend également des éléments qui peuvent porter l'action collective, dans la mesure où elle s'attache aussi à donner un sens à l'action collective. Moderniser la coutume peut s'avérer un objectif intéressant dans le cadre de la mise en place d'une gestion forestière communautaire, si cette coutume fournit les bases pour une nouvelle règle du jeu et une nouvelle organisation de la société locale. Il y a certainement plus d'intérêt à construire quelque chose de nouveau sur la tradition, que la nier de façon systématique, surtout lorsqu'il s'agit de garantir une gestion durable des ressources naturelles. L'optimum serait d'arriver à faire une symbiose entre les normes coutumières traditionnelles, qui respectent les valeurs de la société locale (par exemple dans le rapport à la terre) d'une part, et de l'autre celles du droit moderne et de la démocratie, qui permettent l'investissement et l'initiative créatrice de développement. Sur ce dosage délicat et peut-être un peu illusoire, les expériences passées de gestion participative et/ou communautaire n'ont pour l'instant pas réussi.

16.2.2 Des principes de base à respecter, quelle que soit la formule retenue

Il y a ensuite des principes directeurs à ne pas perdre de vue, quelle que soit la formule retenue.

Des règles du jeu claires, transparentes et strictes

Il ne faut pas penser que l'inclusion fonctionne d'elle-même dès que la possibilité est donnée aux gens de discuter des problèmes et des solutions. Ce n'est pas parce qu'on met ensemble des acteurs autour d'une même table qu'on tient la solution « participative », les cas de manipulation par les organisateurs, et de domination par les groupes les mieux organisés étant la règle.

Il faut d'abord des enjeux clairs et pertinents, pour motiver les parties prenantes à la discussion. Les acteurs ne sont intéressés à intervenir dans la formation d'une décision que s'ils y ont justement un intérêt.

Ensuite des questions simples, les mêmes pour tous, doivent être discutées.

Enfin, des règles du jeu strictes, qui ne doivent pas être changées en cours de discussion, aident à clarifier le débat, et fixent les droits et devoirs de chacun.

Ce n'est qu'à ces conditions que la discussion commune sur les choix à faire peut avoir un sens.

La responsabilisation des acteurs locaux

La foresterie participative ou communautaire n'a de sens que si elle contribue à responsabiliser les usagers locaux des espaces boisés. Ceci ne peut se faire que si trois conditions, qui sont intimement liées, sont réunies :

Le respect de la volonté des acteurs intéressés, donc du volontariat des initiatives : on devra préférer les opérations reposant sur des acteurs volontaires, qui soient bien informés des avantages et limites des formules qui leur sont proposées ou qu'ils contribuent à construire ; on ne devra recourir à l'organisation collective et à des formes d'obligation, que lorsqu'il sera prouvé que celles-ci garantissent l'efficacité des actions conduites par les volontaires.

L'absence de mise sous tutelle administrative des initiatives prises dans le cadre participatif et communautaire est également importante, pour des raisons de principe, mais aussi psychologiques ; pour être responsables, les membres locaux d'une communauté doivent se sentir libres de leurs actes (avec les risques que cela suppose) et non pas dépendants d'une autorité extérieure à laquelle ils doivent sans cesse rendre des comptes.

Enfin, la mise à disposition des communautés et individus volontaires d'un accès libre à l'information et à la formation sur les thèmes techniques et organisationnels en rapport avec la gestion des forêts doit être la règle ; les acteurs locaux ne peuvent du jour au lendemain se retrouver des gestionnaires efficaces, ils doivent apprendre d'expérience, et ceci ne peut se faire que si une formation adaptée, comprise comme un appui d'accompagnement, est effective ; il n'est pas certain que les fonctionnaires forestiers soient les mieux placés pour effectuer avec efficacité cette formation.

Beaucoup d'expériences de foresterie participative et communautaire qui n'ont pas réussi n'ont pas respecté ce principe fondamental de responsabilité.

L'appui à l'organisation locale

L'importance de la formation et de l'information des acteurs locaux rappelle plus généralement la nécessité pour l'autorité publique de laisser le leadership de la gestion forestière participative et communautaire aux acteurs locaux eux-mêmes. L'autorité publique doit être là pour aider, appuyer, assister, faciliter le développement des formes de gestion locale retenues :

- en fournissant de l'information sur les choix techniques et organisationnels possibles, qui doivent être laissés ouverts ; il s'agit par exemple d'informer sur ce qui a été fait ailleurs, même si les expériences se sont soldées par des échecs ; en aucun cas les systèmes techniques et d'organisation ne doivent être présentés comme des modèles, mais comme de simples exemples, à suivre ou ne pas suivre selon les conditions locales et les attentes des acteurs.
- en renseignant les acteurs locaux sur les conditions juridiques et les formalités administratives à remplir pour un bon déroulement des activités, ou pour faire en sorte que la gestion forestière locale participe au développement durable ; l'autorité publique, agissant comme un garde-fou, informe les acteurs sur ce qui peut être fait ou non, sans se substituer aux acteurs eux-mêmes.

- en leur facilitant enfin l'accès à des financements (subventions, aides diverses) lorsque des activités à mettre en place impliquent de recourir à des ressources supplémentaires extérieures à la communauté locale ; certains des pays ayant promu une politique de décentralisation, par dévolution de la responsabilité de gestion des ressources naturelles à des acteurs locaux, ont mis en place des dispositifs d'incitation à l'investissement local, dont les modalités d'obtention ne sont pas toujours bien connues des acteurs de la gestion participative et communautaire.

Quelle que soit la formule privilégiée, les acteurs locaux doivent être aidés par l'autorité publique, et non mis sous tutelle administrative.

La redéfinition du rôle de l'État

Cette orientation vers l'appui aux communautés locales est relativement nouvelle dans beaucoup de pays, où les services forestiers de l'État restent avant tout chargés du contrôle des usages des espaces boisés par la population rurale. La gestion participative et communautaire implique donc une redéfinition des rôles, des tâches et des responsabilités des institutions forestières, qui peut prendre selon les cas des configurations diverses :

- Mise en place d'un service spécifique chargé d'appuyer les communautés : composé de vulgarisateurs affectés à des régions données, le spécialiste en appui passe systématiquement auprès des communautés pour fournir ses conseils ; ce type d'organisation n'a de sens et ne peut concrètement se mettre en place que si l'autorité publique s'est délibérément lancée dans une politique de décentralisation qui conduit à la création de nombreuses forêts placées sous un régime de gestion participative et/ou communautaire.
- Mise en place au sein du département des forêts d'une boîte aux lettres spécialisée dans l'appui aux communautés à laquelle ont recours les communautés confrontées à des problèmes de gestion (techniques et organisation de la récolte des produits ligneux et non ligneux, choix des essences et techniques de plantation) ; encore faut-il que l'administration des forêts accorde une importance suffisante à ce rôle de conseil auquel elle doit s'engager et rendre compte.

La mise à la disposition systématique des communautés, des fonctionnaires forestiers classiques dans leurs secteurs respectifs, de même que leur nomination systématique dans les conseils de gestion lorsque ceux-ci sont constitués, reste pour l'instant la solution retenue un peu partout. En l'absence d'une formation adéquate à la communication des forestiers en question, cette solution, qui entretient partout la dépendance des communautés vis-à-vis des choix de l'administration forestière, n'a jusqu'ici pas donné de bons résultats.

16.2.3 S'attaquer aux contraintes de la gestion participative et/ou communautaire

Il est clair qu'aucune des formules présentées comme magiques par leurs protagonistes, y compris celles valorisées dans cet ouvrage (forêts modèles, plateformes multiacteurs, concessions 2.0, programmes de restauration des paysages forestiers) n'est exempte de limitations qui généralement empêchent qu'elles remplissent pleinement les objectifs pour lesquels elles ont été conçues. Qu'on l'appelle participative, communautaire ou collaborative, la gestion à laquelle sont associées les parties prenantes doit de toute façon éviter des écueils qu'on peut regrouper en deux grands types.

Le manque d'engagement de l'autorité publique dans le processus

Contrairement aux conclusions de la plupart des évaluations conduites par les forestiers, c'est d'abord le faible engagement de l'autorité publique, et parfois la mauvaise volonté mise par les services qui sont censés la représenter (dont l'administration chargée des forêts), qu'il faut mentionner comme la première contrainte à la création des structures de gestion communautaires et/ou participatives, avec par exemple comme conséquence un nombre limité de forêts mises sous statut de gestion décentralisée.

La réticence des États à déléguer quelque autorité que ce soit aux acteurs locaux est connue et bien compréhensible : c'est elle qui freine notamment les processus de décentralisation par dévolution. Même en cas de décision publique générale (laquelle est toujours prise pour des raisons économiques et politiques plus globales, qui dépassent largement la compétence des services publics sectoriels), les administrations qui sont censées mettre en œuvre ces décisions ne sont généralement pas pressées de les appliquer à la lettre.

En matière forestière, les manifestations de cette tendance sont les suivantes :

- Complications administratives : on attend un éventuel décret, qui ne vient pas et dont on sait parfois qu'il ne viendra pas rapidement (puisque l'on est soi-même généralement responsable de sa rédaction), pour statuer sur les conditions concrètes précises d'inclusion des acteurs.
- Absence de publicité : on argue le plus souvent de la faiblesse des moyens administratifs pour négliger de faire de la publicité sur des textes existants, fixant par exemple les droits des communautés à demander le statut de CFM, ou donnant à des parties prenantes potentielles la possibilité de se déclarer intéressées par la participation aux structures et institutions chargées de promouvoir une meilleure inclusion des acteurs.
- Exploitation, sous l'autorité des services de l'État, des bois les plus lucratifs avant remise aux communautés locales « responsabilisées » : il est par exemple fréquent que l'administration forestière procède à une vente de bois, ou à une adjudication de charbonniers, avant de décider officiellement du statut de CFM de la forêt ainsi appauvrie et remise aux acteurs locaux dans des conditions qui ne permettent pas une gestion productive de revenus à court et moyen termes.

Les termes du contrat fixant les formes d'inclusion doivent être très clairs, pour éviter ce genre de situation, qui est celle sinon générale, du moins la plus fréquente.

Une organisation floue, déficiente et inadaptée de la gestion inclusive

À ces contraintes, s'ajoutent souvent des limites qui sont propres aux règles de fonctionnement des institutions décentralisées, qui viennent restreindre les actions conduites dans le cadre d'une gestion participative et/ou communautaire existante.

Dans ce domaine, les contraintes les plus fréquentes sont les suivantes :

- L'absence de statut clair de l'organisation choisie, par exemple la personnalité juridique et/ou la responsabilité financière ne sont pas attribuées à la communauté, ce qui ne permet pas de lancer des actions autres que celles jusqu'ici conduites par l'administration forestière classique d'État, comme des reboisements, des créations de pépinières ou encore des aménagements agroforestiers ; l'absence de responsabilité financière peut même empêcher l'obtention de crédits et de subventions, ce qui diminue d'autant l'intérêt des acteurs locaux pour cette formule.

- De la même façon, les conseils de gestion qui doivent présider aux choix à faire dans la communauté ne sont parfois pas mentionnés dans le contrat, ou lorsqu'ils le sont, ne sont pas toujours mis en place, surtout lorsque leur composition diffère des assemblées déjà existantes au niveau local. Ceci ne favorise pas la prise de décision.
- Par ailleurs, les procédures de gestion ou plus simplement les règlements de la gestion forestière participative et/ou communautaire ne sont pas adaptés à la société et à la culture locales ; par exemple, les règles orales coutumières d'usage des sols sont parfois bousculées par le droit moderne écrit présidant aux contrats ; l'initiative individuelle parfois promue peut s'opposer aux traditions d'hospitalité et à la solidarité interne à la communauté, ce qui peut détourner de la formule certains acteurs de la société locale.
- Enfin, certains groupes défavorisés (femmes, jeunes, sans-terre) peuvent dans certains cas être écartés des décisions de la communauté, surtout si le fonctionnement repose largement sur les assemblées coutumières traditionnelles ; dans ce cas, la communauté se prive de certains de ses éléments les plus dynamiques en matière de reboisement et d'investissement.

L'ensemble de ces contraintes peut arriver ainsi à freiner le bon fonctionnement de la gestion forestière décentralisée, et partant, tout type de développement local.

16.3 Quels modes de gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale ?

Il apparaît d'abord de plus en plus probable que les nouveaux défis du secteur forestier ne pourront être relevés qu'au moyen d'approches intégrées de l'utilisation des terres. La vision à l'horizon 2050 pour les forêts et la foresterie adoptée pendant le XIV^e Congrès forestier mondial tenu en septembre 2015 à Durban fait de cette option l'un de ses trois piliers, les deux autres étant le rôle des forêts pour la sécurité alimentaire et l'amélioration des moyens d'existence d'une part, et le changement climatique et l'atténuation de ses effets d'autre part. La Déclaration de Durban rappelle que « réaliser cette vision demandera de nouveaux partenariats entre les acteurs de la forêt, l'agriculture, la finance, l'énergie, l'eau et d'autres, et de s'engager avec les populations autochtones et les communautés locales ». La foresterie de demain est ainsi appelée à devenir plus inclusive et plus intégrée dans un contexte paysager. À court terme, c'est bien cette approche qu'on doit privilégier pour (i) atteindre la cible 15.2. des Objectifs de développement durable, à savoir « d'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêt, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître considérablement le boisement et le reboisement au niveau mondial », (ii) relever le Défi de Bonn c'est-à-dire « restaurer 150 millions d'hectares de terres déboisées et dégradées d'ici 2020 », et (iii) préparer les contributions déterminées au niveau national en vertu de l'Accord de Paris sur le climat.

Se pose toutefois la question fondamentale de l'efficacité des modes de gestion inclusive. En dépit des bonnes intentions et de la rigueur observée dans l'élaboration des schémas théoriques de gestion inclusive, les résultats sur le terrain restent limités. Il est donc opportun de repenser les formes contemporaines de l'inclusion.

16.3.1 Reconnaître le paradigme participatif comme base de la décision

Cet ouvrage met en exergue certaines mesures qui ont été prises dans plusieurs pays d'Afrique centrale en matière de « participation ». Les processus de formulation de nouvelles politiques forestières ou d'élaboration de codes forestiers ont le plus souvent été planifiés avec l'objectif d'impliquer toutes les parties prenantes à la prise de décisions. Cependant, dans la plupart des cas, ces processus n'ont été que partiellement inclusifs. Les limites observées sont en partie liées à la connotation que les uns et les autres donnent au concept de « participation ». Une attention particulière devra être accordée à la clarification de ce concept dans les processus décisionnels. Si l'objectif est d'impliquer les parties prenantes pour les rendre responsables dans l'application ultérieure des politiques et de ses instruments, il faudra reconnaître officiellement la participation comme base de la décision.

Cette orientation renvoie à un nouveau mode d'action publique qui se distingue des approches antérieures par la construction publique de la décision. L'État ne devra plus décider seul sur un certain nombre de questions, comme la gestion durable des forêts ou l'environnement. Il devra, au contraire, impliquer les « intéressés » à la prise de décisions qui les concernent. Une telle transition, de la participation au partenariat, ne peut réussir que si les rôles et les responsabilités de chaque acteur sont clarifiés, et les règles de jeu définies, comprises et respectées par tous. Cela implique la mise en place des dispositifs adéquats permettant de canaliser les consultations, voire d'institutionnaliser les procédures et les pratiques.

16.3.2 Améliorer les performances des instances de dialogue multiacteur à tous les niveaux

Aujourd'hui, chaque initiative majeure est dotée d'un groupe national de travail multiacteur, tout comme chaque concession forestière ou aire protégée a sa plateforme multiacteur. On assiste ainsi à un foisonnement d'instances de dialogues multiacteur et multisectoriel, celles-ci étant appelées à favoriser la prise de décisions publiques après négociation avec les intéressés pour améliorer de façon significative l'efficacité et l'équité de l'action publique. En dépit de leur nombre, il se pose un réel problème d'efficacité et de pérennité. L'amélioration des performances de ces instances de dialogue est un défi majeur à relever. Certaines conditions, déjà identifiées par ailleurs (Ribot, 2002, Oyono, 2002, Bigombe Logo, 2004,) sont requises pour plus d'efficacité. Elles s'articulent autour de la représentativité, l'imputabilité (*accountability*) et le transfert de pouvoirs.

Les acteurs qui participent aux différentes instances de dialogue doivent être représentatifs des groupes sociaux au nom desquels ils s'expriment. Dans cette perspective, les procédures de désignation doivent être claires pour éviter que les acteurs influents, comme les élites, s'autoproclament représentants d'un groupe social qui ne leur a donné aucun mandat. Les membres ayant reçu mandat de la part des groupes sociaux qu'ils représentent ont l'obligation de rendre compte, soit en les consultant pour répercuter leurs avis dans les décisions en construction, soit en restituant les décisions prises. Cela implique un minimum de transparence : large diffusion du contenu et des relevés de conclusions des débats, rapports systématiques, réguliers et détaillés au ministre de tutelle et aux groupes sociaux représentés dans l'instance de dialogue. Il deviendra ainsi impossible pour l'administration ou d'autres acteurs de se soustraire au débat avec les autres parties prenantes, et même de n'en tirer que les éléments qui confortent leur propre position initiale.

Le transfert de pouvoirs aux instances de dialogue multiacteur n'a jamais été effectif, même dans les pays qui se sont engagés ouvertement dans la décentralisation de la gestion des ressources forestières. Il est nécessaire de clarifier, pour chaque plateforme, si elle est décisionnelle ou simplement consultative. Le niveau de délégation d'autorité à l'instance de dialogue multiacteur et multisectoriel dépend du type de mandat. Les pouvoirs à transférer seront plus importants dans le cadre des plateformes décisionnelles. Les agents des ministères en charge des forêts ne cachent pas souvent leur réticence à l'idée de transférer une partie de leurs pouvoirs. C'est ce qui explique en partie l'échec des initiatives de gestion décentralisée et de cogestion des ressources forestières. Il est utile de rappeler que les inquiétudes des agents des ministères en charge des forêts peuvent être apaisées en élaborant des règles de fonctionnement de ces plateformes multiacteurs et multisectorielles qui n'autorisent nullement celles-ci à entamer le pouvoir régalien de l'État.

16.3.3 Institutionnaliser la prise de décisions publiques sous une forme négociée

À ce jour, aucune obligation n'est faite aux ministères en charge des forêts d'engager un dialogue multiacteur et multisectoriel pour accompagner des processus décisionnels. Les instances de dialogue sont redevables de la rigueur méthodologique ; elles sont dénuées de tout caractère quasi obligatoire. Il apparaît donc judicieux d'institutionnaliser la prise de décisions publiques sous une forme négociée entre l'autorité publique et les acteurs concernés. Cette nouvelle orientation permettra de créer des arènes officielles, établies par la loi et dotées par l'État de moyens de fonctionner durablement. Face au foisonnement d'instances de dialogue, il est utile d'envisager leur unicité pour chaque grand secteur, toutes les grandes décisions publiques concernant le secteur devant se prendre par ce mécanisme. Le souci de cohérence de l'action publique implique qu'on ne multiplie pas ce type d'instance au gré des problèmes nouveaux posés, comme c'est le cas aujourd'hui.

16.3.4 Agir à l'échelle du paysage

L'approche « paysage » figure parmi les approches les plus appropriées pour faire face à la compétition pour les terres et au changement d'affectation des terres forestières, deux phénomènes en expansion en Afrique centrale. Un « paysage » est une mosaïque hétérogène rassemblant diverses utilisations des terres (agriculture, activités forestières, protection des sols, fourniture et distribution d'eau, conservation de la biodiversité, pâturages, etc.) au sein d'un vaste territoire ou d'un bassin versant (Sabogal *et al.*, 2015). Dans cette optique, les écosystèmes forestiers ne peuvent être dissociés du paysage pour être traités de manière isolée ; la déforestation est d'ailleurs causée par les secteurs connexes. Une approche paysagère permet non seulement de mieux comprendre les interactions entre divers types d'utilisations des terres et d'acteurs, mais aussi de les intégrer dans un processus conjoint de gestion du paysage. L'approche « paysage » est donc, par nature, une approche holistique et inclusive.

L'approche « paysage » n'est pas inconnue en Afrique Centrale ; elle est appliquée sous différentes formes. Les douze « paysages » prioritaires établis par le PFBC sont les plus connus. Ils se distinguent des paysages observés ailleurs par leur taille. Le Paysage TRIDOM, par exemple, s'étend sur le Congo, le Gabon et le Cameroun. Il comprend sept aires protégées et couvre une superficie de 141 000 km² dont près de 36 000 km² (24 %) d'aires protégées. Les « forêts modèles » représentent une autre forme d'application de l'approche « paysage »

à l'échelle locale. Comme le rappellent Diaw *et al.* dans cet ouvrage, les forêts modèles utilisent la méthode d'exploration et d'agrément libre et concerté des acteurs (EALCA) qui permet aux parties prenantes, dans le cadre de conventions territoriales de 2 à 3 jours, de décider de leur adhésion à la forêt modèle et de sa structuration, d'élire leurs représentants dans des structures de gouvernance provisoires et de décider d'un processus de confirmation de plusieurs mois au cours duquel elles vont développer une vision commune, un plan stratégique et des structures définitives et représentatives de leur diversité.

Pour faire face aux faiblesses du modèle traditionnel des concessions forestières qui sont causées par le déclin de la rentabilité de l'exploitation forestière et les pressions foncières des populations locales qui se font de plus en plus sentir dans les pays où la densité démographique rurale est significative, un nouveau type de concession adapté aux enjeux futurs de la superposition des droits et des modes d'exploitation de ressources multiples a été proposé dans cet ouvrage (Karsenty et Vermeulen). Pour permettre cette évolution vers des « concessions 2.0 », les politiques de zonage basé sur une spécialisation stricte des espaces devraient être réexaminées en faveur d'une approche plus équilibrée permettant une gestion des droits superposés sur les mêmes terres forestières.

16.3.5 Investir dans l'entrepreneuriat social

La gestion inclusive des forêts s'est développée en se basant plus sur les droits et les intérêts des parties prenantes, la décentralisation et la gouvernance forestière. Une moindre attention a été accordée jusqu'ici à sa contribution à la création des richesses, de même qu'à l'amélioration des moyens d'existence des communautés locales et à la lutte contre la pauvreté. L'expérience des forêts modèles montre comment, à travers un processus décisionnel collectif, il est possible d'inscrire le paradigme participatif dans l'économie sociale. Le défi ici est de rendre capables les acteurs d'être non seulement de bons cogestionnaires des ressources forestières, mais aussi des entrepreneurs qui contribuent au développement des chaînes de valeurs.

Bibliographie

- Anderson J. et Mehta S. 2013 *A global assessment of community based natural resource management: addressing the critical challenges of the rural sector*. Washington DC, USAID.
- Bigombe Logo P. 2002 La fiscalité forestière décentralisée dans la réforme Camerounaise. *Revue africaine de sciences sociales et d'études culturelles*. 1-2.
- Buttoud G. (éd.) 2011 Change in forest governance as a collective learning process. *Forest Policy & Economics* 13(2)87-154.
- Davis Case D. 1990 *The community toolbox: the ideas, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation of community forestry*. FAO, Rome.
- Fisher R. 2014 *Lessons learned from community forestry in Asia and their relevance for REDD+*. Washington DC, USAID.
- German L.A., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds) 2010 *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.

- Hockley N. et Andriamarovololona M. 2007 *The economics of community forest management in Madagascar: is there a free lunch?* Washington DC, USAID.
- Joiris D.V. et P. Bigombe Logo (éds) 2010 *Gestion participative des forêts d'Afrique Centrale : un modèle à l'épreuve de la réalité*. Quae, Versailles, France.
- de Jong et al. 2010 Opportunities and challenges for community forestry: lessons from Tropical America. In Alfaro R. et al. (éds) *Future of forests: responding to global changes*. World Forestry Society and Environment, pp. 299-314.
- Kouplevatskaya I. 2006 The involvement of stakeholders in a forest policy reform process: democracy promotion and power redistribution. *Swiss Forestry Journal* 157(10):483-490.
- Kouplevatskaya I. 2007 La participation des acteurs et le partenariat, comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts. In G. Buttoud (éd.) *Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières*. *Revue Forestière Française* (5):465-478.
- Kouplevatskaya I. et Buttoud G. 2006 Assessment of an iterative process: the double spiral of re-designing participation. *Forest Policy & Economics* 8(5)529-541.
- Leach M. et al. 1997 Challenges to community-based sustainable development: dynamics, entitlements and institutions. *IDS Bulletin* 28(4):4-14.
- Means C. et al. 2002. *Community-based forest resource conflict management: a training package*. Rome, FAO, Forestry department, 2 vol.
- Orstrom E. 1990 *Governing the commons; the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, New York.
- Oyono P.R. 2002 *Infrastructure organisationnelle de la gestion locale des forêts au Cameroun. Eléments de sociologie des ressources naturelles pour la théorie sociale et les politiques publiques*. Document de travail. WRI, Washington.
- Ribot J.C. 2002 *Democratic decentralization of natural resources. Institutionalizing popular participation*. WRI, Washington.
- RECOFTC 2013 *Community forestry in Asia and the Pacific: pathway to inclusive development*. RECOFTC, Bangkok.
- Roe D. et al. 2009 Community management of natural resources in Africa: impacts, experiences and future directions. IIED, London, *Natural Issues* n° 18.
- Sabogal C, Besacier C. et McGuire D. 2015 Forest and landscape restoration : concepts, approaches and challenges for implementation. *Unasylva* Vol. 66 2015/3.
- Shackelton C.M. et al. 2010 Reflecting on the next generation of models for community-based natural resource management. *Environmental Conservation* 37(1):1-4.