

Synthèses

Gestion participative des forêts d'Afrique centrale

D. V. Joiris et P. Bigombe Logo, coord.

Préface de C. M. Diaw et J. Weber



éditions
Quæ

Gestion participative des forêts d'Afrique centrale

Un modèle à l'épreuve de la réalité

Gestion participative des forêts d'Afrique centrale

Un modèle à l'épreuve de la réalité

Daou Véronique Joiris,
Patrice Bigombe Logo,

Coordinateurs

Préfacé par Chimère Mariteuw Diaw et Jacques Weber

Collection Synthèses

*Introductions d'espèces dans les milieux aquatiques —
Faut-il avoir peur des invasions biologiques ?*
Jean-Nicolas Beisel et Christian Lévêque
2010, 248 p.

Les espaces du vent
Jean Riser
2010, 256 p.

Les invasions biologiques, une question de natures et de sociétés
Robert Barbault et Martine Atramentowicz, coord.
2010, 192 p.

Hétérosis et variétés hybrides en amélioration des plantes
André Gallais
2009, 376 p.

*Éthologie appliquée.
Comportements animaux et humains, questions de société*
Alain Boissy, Minh-Hà Pham-Delègue, Claude Baudoin, coord.
2009, 264 p.

La forêt face aux tempêtes
Yves Birot, Guy Landmann et Ingrid Bonhême
2009, 470 p.

Éditions Quæ
RD 10, F-78026 Versailles Cedex

©Éditions Quæ, 2010

ISBN : 978-2-7592-0846-3

ISSN : 1777-4624

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction même partielle du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

*Ce livre est dédié à la mémoire du regretté Séverin Cécile Abéga,
professeur d'anthropologie à la faculté des sciences sociales
et de gestion de l'université catholique d'Afrique centrale,
décédé inopinément le 24 mars 2008 à Yaoundé, au Cameroun.*

Préface

Voici un livre qui montre ce que l'interdisciplinarité peut apporter de meilleur à la compréhension claire de situations complexes sur les plans social, économique, institutionnel, organisationnel, écologique, politique et historique. Il nous offre une œuvre collective bien différente des livres à auteurs multiples habituels dans lesquels se succèdent des disciplines. Étant familiers des questions abordées, nous témoignons de l'originalité et de la portée à la fois heuristique et opérationnelle de cet ouvrage.

La question de la participation dans la gestion des forêts d'Afrique centrale est abordée sous l'angle des dispositifs organisationnels plutôt que sous l'angle de la rhétorique participative. Ce livre sera accueilli avec bonheur par tous ceux qui, comme au Cameroun aujourd'hui, réfléchissent sur le bilan des réformes amorcées dans la sous-région depuis la fin des années 1980 et sur la nécessité de « réformer la réforme » afin d'en atteindre, enfin, les objectifs les plus fondamentaux. Il irritera ceux qui voient la participation plus comme une architecture de modèles et de mécanismes aux contours définissables et mesurables que comme un processus aux lignes fluides et changeantes.

Ce livre ne décevra certainement pas par la qualité de la question centrale qu'il pose, celle de la réalité et de la nature des impacts des politiques de participation et de décentralisation sur le développement, près de trente ans après leur lancement en Afrique centrale et après bien des essais antérieurs, avant même les indépendances. Les auteurs apportent des réponses diverses, fouillées et perceptives à cette question en investissant deux grands axes analytiques ou explicatifs : un axe historique, au sens que lui donnait Ki Zerbo (1994 ; voir aussi Pajot, 2007) de structuration « vertébrale » du fait social, et un axe sociologique fondé sur une lecture fine et serrée des stratégies d'acteurs et des interactions sociales résultant de l'intervention dite participative. Ces deux axes structurent la trame de lecture de cette réflexion importante sur la participation comme mise en chantier d'un ensemble d'articulations institutionnelles et organisationnelles censées permettre le développement local.

Lorsque naissaient les premières autocritiques du projet participatif au milieu des années 1990, l'une des principales concernait justement la négligence des processus sociaux complexes induits par les méthodologies participatives. À l'inverse du « compliqué », la complexité a deux caractéristiques majeures : d'une part, elle est régie par des déterminants simples et, d'autre part, elle génère des dynamiques non prévisibles, donc des surprises. Que ce soit gênant pour les experts confondant incitations et réflexes pavloviens n'est pas étonnant : on ne peut pas vouloir l'autonomie de jugement et de décision de personnes adultes, socialement enracinées,

et en même temps vouloir que ces personnes réagissent au coup de clairon. Un dessin humoristique montrait un cadre costumé, cravaté (avec des lunettes, bien sûr) s'adressant à une assemblée de paysans assis devant lui : « Désormais, c'est vous-mêmes qui allez décider ». À quoi l'assemblée répondait : « Oui chef ! »

La participation est une vieille affaire qui renaît sans cesse de ses cendres depuis la fin du XIX^e siècle. Dans sa forme caricaturale – mais qui existe, nous l'avons rencontrée ! –, des experts débarquent dans un village et s'expriment ainsi : « Nous, à Paris, Washington ou Bruxelles, avons longuement réfléchi à ce qui est bon pour vous. Et nous l'avons trouvé, ainsi que les moyens de le mettre en œuvre. Alors, vous êtes invités à participer (si vous voulez l'argent...). » En est-on si loin aujourd'hui ?

Parmi les deux grandes thématiques qui traversent ce livre, la première tient à ce que Joiris et Bigombe Logo appellent « l'histoire de l'émergence du mode de gouvernance participatif [...] depuis les tout débuts de la période coloniale, dès la fin du XIX^e siècle ». Le grand mérite des contributions à cette thématique, notamment celles de Karsenty, Roulet et Hardin, réside dans la manière dont elles démontrent l'historicité du modèle actuel des concessions dans les compagnies à charte du XVII^e siècle. Ces compagnies préfiguraient les immenses concessions coloniales du début du siècle dernier, leur emprise sur les populations et leurs monopoles commerciaux sur des produits tels que l'ivoire, le caoutchouc et le bois.

L'histoire des concessions – véritables États dans l'État – est ainsi marquée par une ambiguïté historique entre les fonctions économiques et les fonctions de souveraineté ainsi qu'entre les rôles de l'État et les rôles du privé sur le territoire. Cette ambiguïté se retrouve, comme le montrent Roulet et Hardin (dans le chapitre 5) ainsi que Binot *et al.* (dans le chapitre 7), dans la filiation qui s'établit depuis ses débuts entre la cynégétique et les hiérarchies politiques et symboliques, machistes et raciales, qui structurent les rapports à l'espace et à la faune sauvage dans l'univers colonial.

La rationalisation étatique de services publics tels que l'aménagement des forêts, la responsabilisation sociale et environnementale des entreprises et les modes nouveaux de gestion participative de la fiscalité forestière, des aires protégées et de la faune sauvage peut donc être interprétée, symboliquement et malgré ses mérites, comme une tentative d'échapper à un péché originel. Les auteurs s'interrogent de façon très documentée et rigoureuse sur la réussite de cette tentative « participative » en termes d'impacts de développement durable autant que d'appropriation de la participation par les populations elles-mêmes. Que les populations censément participantes aient à s'approprier la participation en dit long sur la réalité de l'*empowerment*.

C'est le moment, peut-être, d'ouvrir ici une parenthèse sur la notion de participation et le débat implicite posé par sa définition comme « dispositif institutionnel ». Le choix délibéré d'éviter ce vieux débat au profit d'un questionnement systémique sur l'intervention « participative » donne plus de poids aux faits et à leurs aspects structurants et a donc un intérêt heuristique évident. Mais il est difficile de faire l'impasse sur les aspects processuels et qualitatifs de la participation. Cette difficulté apparaît au niveau historique et conceptuel au travers de l'inscription des origines du mode de gouvernance participatif dans les dispositifs coloniaux de la fin du XIX^e siècle,

responsables du travail forcé et de multiples dérives oppressives et spoliatrices abondamment décrites par les auteurs.

Comment les dispositifs de contrôle qui permettaient à l'administration coloniale d'associer les populations d'Afrique centrale à leur propre assujettissement pourraient-ils constituer un véritable « mode de gouvernance participatif » ? Les auteurs montrent, et c'est sans doute là leur principal positionnement critique, « le déphasage entre les ambitions populistes et égalitaristes de l'approche participative et les continuités historiques, colonialistes et néo- ou postcolonialistes à travers lesquelles les populations sont gouvernées ». Ces continuités sont structurelles et conditionnent donc les tentatives (et les possibilités) de s'affranchir de cette historicité négative. De là la contraction qui conduit l'assimilation de ces dispositifs anciens et nouveaux à une même participation gouvernée, pour ne pas dire contrainte.

Il reste que, au-delà du mot et de sa sémiologie sans cesse investie, récupérée et travestie, la participation exprime un désir d'émancipation, de délibération démocratique, ainsi qu'une exigence des sociétés contemporaines, rurales et urbaines, africaines et autres, de participer en toute conscience aux décisions et aux choix de leurs sociétés. Cette demande, « cette poussée démocratique interne », ne peut être sous-estimée dans une lecture prospective du changement social. Cette demande s'exprime avec tout l'humour bulu : « Un bon projet participatif passe par cinq stades : information, sensibilisation, participation, responsabilisation, déguerpissement¹ » !

En fait, en y regardant de près et au-delà de l'Afrique centrale, des mouvements populaires de grande ampleur ont exprimé cette poussée émancipatrice dans les dernières décennies, en dehors des constructions initiées par les États ou les agences de développement. C'est le cas, par exemple, des mouvements d'autodétermination et de conservation populaires qui émergent dans les années 1970-1980 dans les États indiens du Maharashtra, d'Orissa et du Nagaland, en réponse à des destructions environnementales menaçant les identités tribales. C'est le cas aussi des aires protégées autochtones ou cogérées qui apparaissent dans la législation et le dispositif de conservation australiens dans les années 1990 en réponse à une série de cas portés devant les tribunaux par les communautés aborigènes.

En Afrique de l'Ouest, les aires du patrimoine communautaire qui prennent date en 1987 sur la petite côte sénégalaise en tant « qu'initiatives autochtones consensuelles » de protection du patrimoine naturel et culturel des communautés montrent comment une initiative localisée lancée par une centaine de femmes peut déboucher sur un mouvement d'envergure nationale, reconnu par l'État et touchant des milliers de personnes.

Ces mouvements populaires sont périphériques et non pas constitutifs de la décentralisation ou des politiques participatives, lesquelles sont initiées par les États ou les organismes internationaux. Ils ont le mérite immense de montrer la possibilité d'émergences démocratiques sur l'environnement directement issues d'institutions et de demandes locales autonomes. Ils montrent la possibilité pour les gens ordinaires de dégager leur propre offre institutionnelle et des critères propres pour se

1. Le déguerpissement correspond à une forme d'expropriation sans indemnisation. Ce terme renvoie à la pratique coloniale, qui persiste jusqu'à nos jours (par exemple, parcs nationaux), de déplacement forcé de villages et de campements.

gouverner eux-mêmes, quitte à remodeler et à bricoler à leur profit les modèles qu'on leur offre.

Nous avons vu que beaucoup de dynamiques de développement étaient soit indépendantes de tout projet, soit le résultat de tels remodelages et bricolages des projets. Remodelage et bricolage sont les deux signes les plus sûrs de la réalité participative, ne serait-ce que parce qu'il faut une participation réelle pour qu'elle soit possible.

Les formes et la nature de tels bricolages sont abordées dans la seconde grande thématique de l'ouvrage, qui se présente comme un investissement du champ social permettant de toucher du doigt la réalité des transformations induites par les « dispositifs participatifs » et d'en tirer des leçons pratiques. Cette inspection ou introspection du champ social après participation repose sur l'examen de quatre filières de financement du développement local : la fiscalité forestière décentralisée, le cahier des charges comme mode d'expression de la logique concessionnaire, l'exploitation communautaire dans sa gamme de manifestations récentes – des forêts communautaires aux zones de chasse communautaires et aux zones tampons autour des aires protégées – et les dons et prêts du dispositif développementaliste classique.

Portée par une grande majorité de contributeurs, cette articulation appréhende le dispositif participatif sous l'angle de son rapport et de sa cohérence avec les logiques et les stratégies d'acteurs. Elle permet ainsi de porter un regard privilégié sur l'arène locale, c'est-à-dire les pratiques sociales des acteurs locaux et des codes villageois, en rapport avec les opportunités financières, matérielles et symboliques représentées par l'intervention participative. Mais ces analyses montrent également le rôle des acteurs externes aux villages, notamment des promoteurs ou accompagnateurs de forêts communautaires, des municipalités, des ONG de conservation et des concessionnaires forestiers, à côté des rôles des élites villageoises et des lignages.

Dans la pratique et au-delà des différences entre les cinq mécanismes participatifs identifiés par les auteurs, une des principales caractéristiques du système de capture des projets et de la distribution locale de la redevance forestière est son inscription dans un « mimétisme de la rente », selon l'expression de Bigombe Logo *et al.* (dans le chapitre 4). Ce mimétisme de la rente est adossé aux systèmes de parenté et à une « conception de la citoyenneté locale sur fond d'autochtonie et de réseaux d'influence politicienne » (Mbetoumou *et al.*, chapitre 2).

Dans l'exemple des comités de gestion de la redevance forestière décentralisée (chapitre 2), l'équilibre entre lignages constitue la base même de l'organisation des sous-comités villageois et du système de désignation des responsables. Les lignages ont ce qu'on pourrait appeler des places réservées dans les instances de décision et leurs représentants sont désignés au sein d'assises familiales essentiellement secrètes et masculines. Il y a là un risque démocratique évident, mais faudrait-il en déduire une fatalité non démocratique de la représentativité coutumière dans les dispositifs de gouvernance locale ?

Cette question est difficile mais elle est au cœur de notre propos, car, comme cela a été souligné ailleurs, la « démocratie » locale dans des systèmes d'hybridation du droit du sol, fondateur de citoyenneté, et du droit du sang, créateur de communauté, ne peut se réduire à la seule démocratie des élections. Il faudrait d'abord

comprendre et intégrer les mécanismes fondateurs de représentativité et de légitimité au sein même du système coutumier.

Dans l'expérience documentée par Mbetoumou *et al.*, il apparaît que les critères de moralité, de défense des intérêts de la famille, d'imputabilité et de représentativité externe (vis-à-vis du village tout entier) sont l'objet d'interprétations et de luttes discursives et politiques intenses au sein des familles. Les luttes entre partisans du secret et partisans de « la vérité » et entre concurrents issus d'une même famille expriment ainsi, sur fond de conflits et d'arrangements interlignagers et villageois, les tensions inhérentes à tout système de représentation, y compris les systèmes électoraux.

Risquons-nous à comparer cette situation avec celle de copropriétaires dans une résidence en France. Bien que propriétaires privés de leur appartement, les copropriétaires se révèlent incapables de gérer eux-mêmes les parties communes de leur ensemble, qui forment l'environnement appartenant à tous et à personne en particulier. On y voit les mêmes luttes, conflits et tentatives d'arrangements particuliers. Les syndicats de copropriété ont été inventés pour cela. Le syndic met en œuvre les décisions de l'assemblée générale des copropriétaires qui le rémunère et devant laquelle il est responsable. Dans les modèles participatifs analysés dans cet ouvrage, la réalité de la décision semble échapper aux populations locales, encore et toujours. Sauf dans le cas de la Compagnie équatoriale des bois (CEB), analysé par Nguimbi *et al.* (chapitre 3), qui, à plusieurs égards, semble agir un peu comme un syndic.

Au plan économique, ces luttes et ces tensions se traduisent en aval par des problèmes d'effectivité des dispositifs distributifs. Les dizaines de milliards de francs CFA injectés dans les collectivités et les communautés rurales depuis le début de ces expériences tranchent avec les indices particulièrement bas de développement humain dans les régions concernées. Les effets du financement du développement local participatif apparaissent au final comme négligeables.

Tout en éclairant les interactions sociales qui fondent le système « réel » de gestion des mécanismes participatifs, ce travail pose donc la question du mode de production des projets locaux et de son rapport avec les aspects redistributifs des dispositifs mis en scène. Les différentes contributions semblent déboucher sur un constat positionnant le modèle des concessions dans sa « version paternaliste éclairée » comme plus à même de produire des résultats de gestion intéressants pour les populations que des approches plus libérales de décentralisation fiscale ou de gestion communautaire.

Nous sommes pourtant là clairement dans un modèle directif et distributif plutôt que participatif. Les aménagements modernes du modèle des concessions, à travers les avancées de la responsabilisation sociale des entreprises et des rapports moins déséquilibrés entre États, concessions, sociétés civiles et communautés, ouvrent des espaces de redistribution plus intéressants pour l'État et les populations. Mais ils ne changent pas les fondements du modèle en l'absence de modes alternatifs forts de transformation endogène des ressources et de l'économie.

Dans le cas de la CEB au Gabon, le manque d'autonomie du développement local se reflète dans les contradictions entre population et entreprise sur l'accès aux ressources renouvelables et le choix des projets ainsi que sur le caractère dépendant

de réalisations (habitat, infrastructures, emplois) dont il est difficile de voir les effets structurants sur une économie locale : celle-ci serait-elle capable de prospérer sans la présence de l'entreprise ?

La pauvreté peut être définie comme l'absence de poids sur son propre futur et la misère comme l'absence de maîtrise de son propre présent. Une telle définition permet de comprendre que la sécurité des droits d'accès aux ressources renouvelables soit une condition indispensable de toute lutte contre la pauvreté rurale.

La question du développement local durable qui anime les discours scientifique et politique sur la réduction de la pauvreté reste entière, de même que l'incontournable et récurrente question des projets. Comment concevoir, allouer, mettre en œuvre et réussir des projets viables et structurants capables de produire de la richesse individuelle et collective au-delà d'une simple économie résiduelle de la rente ?

Dans les villages, il y a débat et contestation sur les choix et les types de projets. Faut-il investir dans les infrastructures ? Dans l'habitat, dans la santé ou dans les unités de production ou de transformation ? Dans les microprojets ou dans les grands projets, dans les activités traditionnelles ou dans les éco-entreprises ? Comment transformer les transferts financiers vers les populations en productions locales nouvelles capables de se maintenir et de se reproduire par elles-mêmes ? Ces questions sont au cœur de la problématique du développement telle qu'elle se pose depuis des décennies dans les espaces ruraux africains.

Une autre façon de les poser est de se demander si le développement, en tant qu'hypothèse exogène et bureaucratique et en tant que modalité experte, est réellement « internalisable » par les économies locales et, le cas échéant, comment. Depuis le milieu des années 1970, nombre de chercheurs ont constaté qu'il est illusoire de prétendre impulser de l'extérieur, à partir de représentations venues d'ailleurs, des dynamiques au sein de groupes sociaux locaux. Il se pourrait que le développement d'approches dites participatives soit une tentative laborieuse de contournement de cette contrainte.

L'immense mérite des auteurs de cet ouvrage est de nous amener à revisiter pas à pas les dernières déclinaisons de l'entreprise développementaliste par une approche critique des dispositifs participatifs et de la galaxie de faits, de motivations et de déterminations sociologiques et historiques qui les constituent. Cette approche force à l'humilité et injecte quelque part une dose de recul et de froideur dans le processus d'analyse de la gestion participative des forêts d'Afrique centrale. Les populations forestières ont un champ immense à couvrir, mais il est permis de croire qu'elles pourront un jour transformer leur subjectivité pensée et libérée en un moteur de croissance et d'amélioration de leurs conditions de vie et de leur place en société.

Les sociétés forestières rendent l'enrichissement et l'émergence sociale individuels quasi impossibles : pour qu'un individu émerge, il faut également promouvoir tout son groupe lignager. Les sociétés forestières sont de type segmentaire, organisées en unités familiales plus ou moins étendues et en clans. Il en résulte une série de difficultés à s'insérer, comme le voudraient les développeurs, dans les schémas « participatifs » qu'ils promeuvent. En découle de leur part une perception de l'organisation lignagère comme une faiblesse. Or cette faiblesse apparente pourrait constituer une force puissante dès lors que seraient conçus des modes d'organisation capables d'en

exprimer le meilleur. Souhaitons que les auteurs de ce passionnant et important livre en fassent l'enjeu d'un prochain ouvrage !

Les auteurs ont combiné l'interprétation historique et une approche interactionniste de la « participation » envisagée comme un fait social et non comme un simple ensemble de procédures. En cela, ils font œuvre originale sur le plan scientifique. Ils nous rappellent qu'une politique de développement est une politique de changement social et que celui-ci doit être adaptatif (sous peine d'être violent). Mais en cela, ils ouvrent également des perspectives de renouvellement des méthodes d'élaboration, de suivi et surtout d'évaluation *ex post* des politiques de développement rural.

Espérons que ce livre soit lu bien au-delà de la sphère scientifique par toutes les personnes impliquées dans – ou intéressées par – les démarches dites « participatives » : agences de coopération, ministères, bureaux d'études et organisations non gouvernementales.

Chimère MARITEUW DIAW, Dr. en anthropologie sociale,
Réseau des forêts modèles, Cameroun,
et Jacques WEBER, Dr. en économie et anthropologie, Cirad, France

Sommaire

Préface	9
<i>Chimère Mariteuw Diaw et Jacques Weber</i>	
Remerciements	21
Introduction – Des politiques participatives multiformes	23
<i>Daou Véronique Joiris, Patrice Bigombe Logo et Pierre-Armand Roulet</i>	
L'émergence et la consolidation de la dimension sociale dans la gestion des ressources forestières	23
La variabilité des trajectoires de la performance sociale des politiques participatives	27
Les configurations, les logiques et les pratiques plurielles des politiques participatives	30
PARTIE 1 – LA GESTION PARTICIPATIVE DANS L'EXPLOITATION DU BOIS	
1. La responsabilité sociale et environnementale des entreprises concessionnaires	35
<i>Alain Karsenty</i>	
Les repères historiques	35
La concession moderne : de la « décharge » à la délégation ?	40
La concession et la construction territoriale des États africains.....	51
Conclusion : participation, reconstruction de l'État et extension de la citoyenneté	53
2. La gestion élitiste de la redevance forestière annuelle communautaire ...	57
<i>Marcelline Mbetoumou, Daou Véronique Joiris et Séverin Cécile Abéga</i>	
L'ethnographie de la redevance forestière annuelle	57
Le comité de gestion	60
Les projets de développement « participatif » financés par la redevance forestière annuelle.....	69
L'impact du financement de la redevance forestière annuelle sur le développement local	75

La « mascarade » des redevances.....	79
Conclusion : les principes d'une gestion locale non démocratique	81
3. Une gestion locale assumée par un opérateur privé.....	85
<i>Léon Nguimbi, Pierre-Armand Roulet et Claire Nzang Oyono</i>	
Le sens de la réforme forestière au Gabon.....	86
La pratique des procédures participatives par les populations.....	93
Les logiques et les stratégies des acteurs.....	98
Conclusion.....	102
4. Les forêts communautaires au village	105
<i>Patrice Bigombe Logo, Antang Yamo et Benjamin Ngonde</i>	
Une constellation d'acteurs, de logiques et de stratégies d'action	107
Les forêts communautaires transformées en arènes.....	114
Conclusion.....	119
 PARTIE 2 – LA GESTION PARTICIPATIVE DANS LES ZONES DE CHASSE ET LES AIRES PROTÉGÉES 	
5. Des domaines de chasse aux zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire	123
<i>Pierre-Armand Roulet et Rebecca Hardin</i>	
L'historique des zones d'intérêt cynégétique en Afrique centrale	126
L'argumentaire participatif et les enjeux d'appropriation.....	135
Conclusion : le mariage de la carpe et du lapin ?	139
6. L'évolution des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire au Cameroun	143
<i>Patrice Bigombe Logo et Pierre-Armand Roulet</i>	
La sociogenèse et les configurations des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire.....	144
Les difficultés de la mise en place des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire.....	148
Conclusion.....	151
7. L'échec de la sécurisation foncière dans les aires protégées	155
<i>Aurélie Binot, Daou Véronique Joiris et Laurence Hanon</i>	
La gestion des aires protégées d'Afrique centrale	157
Le modèle du développement intégré à la conservation	163
La gestion sociale des aires protégées comme mode de gouvernance	167