



Study of the community forestry regime in the DRC

A CIRAD & CIFOR report for the World Bank

Guillaume Lescuyer (CIRAD & CIFOR)

Laurence Boutinot (CIRAD)

Raphaël Tsanga (CIFOR)

Paolo Omar Cerutti (CIFOR)

Version du 21 juin 2015

Table des matières

Note de synthèse	4
Contexte d'apparition de la foresterie communautaire en RDC	4
Evolution du cadre légal et réglementaire de la foresterie communautaire	4
Approches de mise en œuvre de la foresterie décentralisée en RDC	5
Evaluation des impacts des trois scénarios	9
Recommandations pour maximiser les bénéfices et minimiser les risques	10
Conclusion.....	13
Etat de l'art de la foresterie communautaire dans le bassin du Congo. Opportunités et limites pour la RDC.....	15
Résumé	15
Summary	16
Introduction	17
I / La gestion des communs : aperçus théoriques	18
II / La gestion communautaire des ressources forestières : bilan d'expériences.....	22
2.1/ Les désillusions des expériences de CBNRM	24
2.2/ Droits de propriété – faisceau de droits - arrangements institutionnels – intérêts des communautés – rôle de l'Etat dans les expériences de CBNRM	26
III / Qu'est-ce qu'une communauté locale « traditionnelle » ?	30
IV / Décentralisation, démocratisation, pouvoir, autorité, corruption.	32
V / Les forêts communautaires en Afrique centrale.....	39
VI / Les spécificités historiques de la République Démocratique du Congo.....	44
6.1/ Bref historique de la RDC.....	44
6.2/ La décentralisation en RDC.....	46
6.3/ Quelques projets de gestion forestière en RDC avant le décret du 02 Août 2014	47
6.4/ Les expériences de foresterie communautaire en République Démocratique du Congo	49
6.5/ Le décret du 02 Août 2014 et les choix spécifiques de la République Démocratique du Congo : entre forêt des communautés locales et les forêts des entités territoriales décentralisées	51
Conclusion.....	56
Références	60

Analyse juridique de la foresterie communautaire en RDC.....	66
Estimation des impacts socio-économiques et environnementaux potentiels de la foresterie communautaire.....	72
Impact des activités forestières sur les conditions de vie	72
Impacts potentiels de la foresterie communautaire sur les conditions de vie des populations rurales	74
Impacts environnementaux des scénarios de foresterie communautaire	75
Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les revenus tirés de l'exploitation du bois d'œuvre	78
Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les revenus tirés des autres usages des ressources dans la forêt communautaire	79
Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les dépenses d'investissement initial	80
Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les infrastructures sociales	81
Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les institutions et savoirs coutumiers	82
Synthèse des impacts des 3 scénarios de foresterie communautaire sur l'environnement et les conditions de vie des populations locales	82
Références bibliographiques	83

Note de synthèse

Contexte d'apparition de la foresterie communautaire en RDC

La foresterie sociale est apparue dans les années 1970 mais elle n'a été véritablement intégrée dans les politiques forestières qu'après le sommet de Rio de Janeiro, notamment sous la forme de la gestion décentralisée des ressources. Dans les pays du Bassin du Congo, c'est le Cameroun qui a institué puis appliqué en premier le concept de forêt communautaire. Il a été suivi par le Gabon. Dans les deux pays, il a fallu au moins cinq ans entre la publication des codes forestiers entérinant cette forme novatrice de gestion des ressources et les premières mises en œuvre par le biais de projets pilotes financés par la communauté internationale. La RDC suit un chemin similaire puisque le code forestier (loi n°011/2002 du 29 août 2002) n'a été complété qu'en août 2014 par le décret 14/018 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. Durant cette période, plusieurs projets ont été conduits pour lancer des initiatives pilotes de foresterie communautaire. On peut, entre autres, citer :

- Le projet Forcom (conduit par la FAO sur financement belge) qui a élaboré des textes d'application et lancé plusieurs expériences pilotes ;
- Le projet Forcol (conduit par Forests Monitor sur financement anglais) qui a élaboré des textes d'application, lancé une grande campagne d'implication des communautés dans le processus, et démarré quelques initiatives de cartographie participative ;
- La fondation Tropenbos (sur financement néerlandais) qui s'est interrogé sur le rôle de la foresterie communautaire pour structurer l'exploitation artisanale du bois ;
- Le projet Makala (conduit par le CIRAD sur financement européen), qui a élaboré des Plans Simples de Gestion du bois de feu dans les terroirs villageois ;
- L'ONG Océan (sur financement norvégien) qui a conduit une réflexion sur l'aménagement des territoires coutumiers et le rôle potentiel du REDD.

Ces différentes initiatives partagent une philosophie commune de foresterie communautaire qui vise à organiser une gestion décentralisée des territoires coutumiers sur la base d'institutions qui s'appuient sur des règles proposées par les modèles de la gestion des biens communs et qui tentent d'inclure les pratiques « traditionnelles » des communautés. L'approche générique de la foresterie communautaire se veut différente de la démarche souvent considérée comme « top down » de l'Etat dans la désignation et la gestion des forêts classées ou celles de production permanente en RDC.

Evolution du cadre légal et réglementaire de la foresterie communautaire

La « forêt des communautés locales » est une disposition novatrice du code forestier de 2002. L'article 22 indique les modalités générales de son obtention (« *une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume* ») tandis que les articles 111 à 113 précisent les conditions de leur exploitation, soit par les communautés elles-mêmes, soit par l'intermédiaire d'exploitants artisanaux, soit en la confiant à des tiers en vertu d'un contrat d'exploitation.

Les dispositions du code forestier ont été complétées par le Décret 14/018 du 2 août 2014 sur les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. Ainsi, les forêts des

communautés locales (FCL) peuvent être demandées par des communautés locales définies comme des populations traditionnellement organisées sur la base de la coutume et unies par des liens de solidarité clanique ou parentale. Le chef de secteur ou de chefferie est tenu de procéder à l'identification des membres de la communauté requérante, notamment sur la base de la présentation de la liste des familles, des lignages ou des clans qui composent la communauté. A l'intérieur de la FCL, la communauté peut demander une concession forestière, mais elle doit alors au préalable détenir une personnalité juridique sous la forme d'une association sans but lucratif, d'une société coopérative ou d'un comité de développement local. La superficie de la concession forestière de communautés locales doit être inférieure ou égale à 50 000ha, mais la communauté conserve ses droits coutumiers sur la partie non concédée de la FCL et continue à les exercer conformément à la législation en vigueur.

Cette réglementation forestière semble toutefois imparfaitement compatible avec deux textes majeurs de loi qui définissent le cadre de la décentralisation en RDC. D'une part, la Constitution instaure en 2006 les provinces et quatre Entités Territoriales Décentralisées (ETD) que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Ils sont dotés d'une personnalité juridique. D'autre part, la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces conforte les articles de la Constitution et explicite leurs applications. Cependant cette loi rappelle qu'il existe également, en zones rurales, plusieurs niveaux de décentralisation: la province est composée de territoires, qui sont subdivisés en secteurs et/ou chefferies, qui sont subdivisés en groupements, qui sont subdivisés en villages. Le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique, contrairement au secteur et la chefferie qui jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. La communauté, le clan, le lignage ou la famille ne sont pas considérés comme des entités légales en RDC.

Approches de mise en œuvre de la foresterie décentralisée en RDC

De 2002 avec la publication du code forestier à 2014, il semblait exister un large compromis sur la philosophie guidant la mise en œuvre des FCL en RDC, qui est entérinée par le décret 14/018. L'actuel Ministre de l'Environnement et du Développement Durable semble vouloir donner une acceptation différente à la foresterie communautaire en l'ancrant dans les ETD, comme il l'a indiqué en avril 2015 dans un courrier adressé au Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo de la Banque Africaine de Développement.

Il existe donc actuellement deux conceptions de la foresterie communautaire en RDC. D'un côté, les FCL, et plus spécifiquement les concessions forestières des communautés locales, peuvent être sollicitées et gérées par des « *populations traditionnellement organisées sur la base de la coutume et unies par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent leur cohésion interne* », à l'échelle d'un terroir déterminé. A cette définition « communautariste » de la gestion locale des forêts s'oppose une conception « étatique » de la foresterie communautaire qui relèverait alors des ETD, notamment du secteur ou de la chefferie.

Le type d'exploitation des ressources ligneuses est la seconde variable influençant grandement les retombées de la foresterie communautaire en RDC, avec trois choix possibles découlant de la

révision en cours de l'arrêté n°035 du 5 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière : (1) des « petits » scieurs artisanaux sans obligation d'aménagement ; (2) des scieurs artisanaux de taille moyenne sous contrainte de gestion durable ; (3) un exploitant industriel avec un objectif d'aménagement durable du massif. Au regard des expériences actuelles du Gabon et du Cameroun, l'aménagement durable d'une concession de 50 000 ha apparaît comme une option réaliste pour organiser une exploitation industrielle des ressources ligneuses.

Au total, trois scénarios sont envisagés pour la mise en œuvre de la foresterie communautaire en RDC à moyen terme : (1) la mise en œuvre des forêts des communautés locales dans l'esprit du code forestier et du décret d'août 2014, dont la concession serait exploitée par des exploitants artisanaux ; (2) la mise en œuvre des forêts des communautés locales dans l'esprit du code forestier, mais dont la concession serait exploitée par une entreprise industrielle dans le cadre d'un plan d'aménagement forestier ; (3) une foresterie communautaire mise en œuvre par les ETD, et non par les communautés locales. Les caractéristiques de ces trois scénarios sont présentées plus en détails dans le Tableau 1.

Tableau 1 – Scénarios d'évolution de la foresterie communautaire en RDC

	Titulaire	Surface	Mode de gouvernance	Usages	Mode de gestion des ressources	Liens avec l'aménagement des territoires ruraux
<i>Scenario 1 "Forêt des Communautés Locales (FCL) gérée par les communautés et exploitée artisanalement"</i>	Communauté locale définie par la coutume (Constitution articles 34 et 207; loi foncière article 388; loi forestière article 22; décret 14/018), mais qui n'est pas une Entité Territoriale Décentralisée (ETD) et qui n'a pas de personnalité juridique	La FCL n'a pas de limite de taille; elle inclut une concession d'une surface maximale de 50 000ha qui peut être dédiée à l'exploitation du bois d'œuvre (décret 14/018)	La FCL est sollicitée par les chefs coutumiers, mais l'exploitation de la concession requiert l'établissement d'une association/coopérative/comité local doté d'une personnalité juridique	Gestion multi-usages de la FCL, sans prédominance accordée à l'exploitation du bois d'œuvre (lettre RRRN 01/06/15)	Plan Simple de Gestion qui s'applique à l'ensemble de la FCL	Insertion incertaine des réalisations effectuées dans les communautés dotées de FCL dans l'aménagement et le développement des territoires ruraux
		Plusieurs concessions forestières peuvent être réunies (décret 14/018)		Exploitation du bois avec des moyens artisanaux soit par la communauté, soit par le biais d'exploitants légaux (loi forestière, décret 14/018)		Des liens à élaborer et formaliser entre les associations communautaires et les chefferies/ secteurs
				Deux types d'exploitants artisanaux: (1) première catégorie, avec max 50ha/an pour les besoins locaux; (2) seconde catégorie, avec max 500ha/an, sur la base d'un plan annuel d'opération	Plans annuels d'opérations pour les exploitants artisanaux de seconde catégorie	

	Titulaire	Surface	Mode de gouvernance	Usages	Mode de gestion des ressources	Liens avec l'aménagement des territoires ruraux
<i>Scenario 2 "FCL gérée par les communautés et exploitée industriellement"</i>	Communauté locale définie par la coutume (Constitution articles 34 et 207; loi foncière article 388; loi forestière article 22; décret 14/018), mais qui n'est pas une ETD et qui n'a pas de personnalité juridique	La FCL n'a pas de limite de taille; elle inclut une concession d'une surface maximale de 50 000ha qui peut être dédiée à l'exploitation du bois d'œuvre (décret 14/018)	La FCL est sollicitée par les chefs coutumiers, mais l'exploitation de la concession requiert l'établissement d'un association/coopérative/comité local doté d'une personnalité juridique	Gestion multi-usages de la FCL, sans prédominance accordée à l'exploitation du bois d'œuvre (lettre RRN 01/06/15)	Plan Simple de Gestion qui s'applique à l'ensemble de la FCL, et/ou	Les réalisations effectuées par les exploitants industriels autour des concessions communautaires complètent celles qu'ils réalisent déjà autour des concessions industrielles (en application de leurs cahiers des charges)
		Plusieurs concessions forestières peuvent être réunies (décret 14/018)		Exploitation du bois avec des moyens industriels (comme le laisse suggérer l'article 113 de la loi forestière qui envisage que " <i>l'exploitation des forêts des communautés locales peut être confiée à des tiers en vertu d'un contrat d'exploitation</i> ")	Plan d'aménagement forestier qui s'appliquerait uniquement à la concession communautaire	Des liens à élaborer et formaliser entre les associations communautaires et les chefferies/ secteurs
<i>Scenario 3 "FCL gérée par une ETD et exploitée industriellement"</i>	Secteur ou Chefferie (Constitution, loi organique 08/016), doté de personnalité juridique	Grande surface forestière recherchée pour favoriser un aménagement durable par l'exploitation industrielle (sans fondement légal aujourd'hui)	Les statuts et la gouvernance des secteurs/chefferies sont définis par la loi organique 0/016	Prédominance de l'exploitation du bois d'œuvre, sous aménagement durable	Plan d'aménagement forestier	Existence de liens formels et clairs entre les chefferies/secteurs et les autres niveaux de décision politique
		Possibilité de faire regrouper plusieurs FCL (décret 14/018)	Ces ETD ne sont pas toujours opérationnelles sur le terrain	Les autres usages sont gérés soit dans le plan d'aménagement forestier, soit dans plan de développement de l'ETD	Plan de développement de l'ETD	L'ETD est le niveau choisi par la Constitution pour procéder à l'aménagement et au développement des territoires ruraux

Evaluation des impacts des trois scénarios

Des analyses rapides ont été faites des impacts de ces différents scénarios de mise en œuvre de la foresterie communautaire en RDC, en nous appuyant sur la littérature scientifique et technique disponible ainsi que sur la base d'une quinzaine d'entretiens réalisés avec des acteurs clés sur cette problématique. Sept critères ont été retenus pour réaliser cette évaluation succincte des impacts de la foresterie communautaire, dont les résultats sont présentés dans les chapitres suivants. Le Tableau 2 synthétise ces estimations en les classant en cinq catégories: impact négatif (--), impact inquiétant (-), impact neutre ou incertain (0), impact favorable (+) et impact positif (++).

Tableau 2 – Synthèse des impacts des trois scénarios de foresterie communautaire

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Solidité légale (compatibilité avec les textes légaux existants)	0	-	-
Etat des ressources et du couvert forestier (variation de la couverture forestière et de la présence des espèces ligneuses commerciales)	+	-	0
Revenus de l'exploitation du bois d'œuvre (somme des revenus directs et indirects tirés de l'exploitation des ressources ligneuses de manière artisanale ou industrielle pour les groupes d'acteurs)	+	++	++
Revenus tirés de l'utilisation des autres ressources (somme des revenus directs et indirects tirés de l'exploitation des ressources non ligneuses pour les groupes d'acteurs)	0	+	+
Capacité de couvrir la dépense initiale (facilité pour les acteurs locaux (communautaires ou publics) de couvrir les coûts de démarrage de la gestion formelle de la forêt)	-	+	+
Infrastructures sociales (Variation du nombre et/ou de la qualité de dispensaires, écoles, pompes, routes... autour de la forêt gérée)	--	+	++
Institutions coutumières (place des règles et des organisations traditionnelles dans la gestion formelle de la forêt)	++	+	--

Aucun scénario ne paraît dominant, au regard des critères utilisés. Le scénario 1 favorise une foresterie sociale ancrée dans les mœurs locales mais sans impact majeur ni sur les niveaux de vie, ni sur l'état des ressources. Sa valeur ajoutée financière paraît alors peu évidente. Ce scénario a par contre une forte valeur politique et symbolique en reconnaissant formellement le rôle des communautés dans l'usage et l'aménagement des espaces ruraux. Le lien avec le processus de décentralisation reste toutefois à clarifier.

Le scénario 2 permet à la fois une valorisation réelle des ressources ligneuses et des revenus conséquents pour les populations locales, mais sa mise en œuvre dépend d'une clarification de la réglementation sur le type d'exploitation envisageable dans les forêts communautaires. Il nécessite, en outre, la mise en place de garde-fous afin d'assurer que les communautés puissent superviser

l'exploitation forestière sous-contractée à un exploitant industriel. C'est sans doute le scénario le plus pragmatique à moyen terme pour lutter contre la pauvreté tout en renforçant les capacités des communautés à utiliser durablement leurs espaces et les revenus qu'elles en tirent.

Le scénario 3 instaure les ETD comme gestionnaires des forêts communautaires, dont l'aménagement supporte et s'insère dans le plan de développement local et dans le processus de décentralisation. Cette vision de la foresterie communautaire implique cependant une modification de la législation et une clarification des liens entre ETD et institutions coutumières.

Recommandations pour maximiser les bénéfices et minimiser les risques

En l'absence d'un scénario optimal de mise en œuvre de la foresterie communautaire, cette section passe en revue les produits attendus à court et moyen terme de ces 3 scénarios et propose quelques recommandations pour en maximiser les bénéfices ou en réduire les risques.

1^{er} scénario: Des forêts des communautés locales exploitées artisanalement

Dans ce premier scénario, le développement des forêts communautaires suit la logique « communautariste » qui a guidé la plupart des projets durant la dernière décennie. Elle néglige, au moins à court terme, l'ancrage de la foresterie communautaire dans le processus formel de décentralisation.

Résultats attendus

- Dans les cinq prochaines années, une dizaine de communautés acquièrent et gèrent des FCL selon un Plan Simple de Gestion (PSG).
- Elles sont supportées par des bailleurs internationaux.
- Une surface importante de ces forêts est dédiée à l'exploitation du bois, pour laquelle des contrats sont passés avec des exploitants artisanaux qui éprouveront toutefois des difficultés à disposer de permis légaux.
- La mise en place d'associations/coopératives communautaires permet d'attirer d'autres bailleurs qui soutiennent des projets de développement rural à l'échelle villageoise ou communautaire.
- Le PSG permet sans doute de mieux organiser certaines activités dans l'espace communautaire, comme la collecte de PFNL ou la protection de certains services écosystémiques.

Risques

- Fragilité légale de l'association communautaire pour posséder et gérer un espace de forêt protégée.
- Faible insertion des forêts communautaires ou des activités qu'elles permettent dans le développement du territoire rural à l'échelle du secteur/chefferie.
- Faible capacité des communautés à produire un PSG et à gérer un espace de 50 000ha.
- Risque d'un contrôle faible par la communauté des nombreux opérateurs artisanaux requis pour l'exploitation de la surface annuelle.

- Risque qu'une partie importante de la concession forestière soit trop enclavée pour être exploitée sans moyens industriels.

Recommandations techniques (à court terme)

- Publier l'arrêté fixant les conditions de gestion des FCL.
- Etudier les coûts de mise en œuvre des FCL et proposer des mesures de simplification.
- Poursuivre les expériences pilotes sur la base des initiatives existantes. Elaborer un canevas formel pour le PSG. Insérer une contrainte d'analyse de faisabilité financière dans le PSG.
- Elaborer un modèle de contrat de sous-traitance pour l'exploitation artisanale (en lien avec le cahier des charges ou le plan de gestion des opérateurs artisanaux) du bois dans les FCL.
- Renforcer les capacités techniques, légales et commerciales des communautés.

Recommandations politiques (à long terme)

- Clarifier le lien entre les associations en charge des concessions forestières des communautés locales et les ETD. Plutôt qu'une gestion par la communauté, on pourrait imaginer que le village ou le groupement (qui sont des ETD mais sans personnalité juridique) se constitue en association, coopérative ou Conseil Agricole Rural de Gestion pour se doter d'une personnalité juridique leur permettant de demander puis d'exploiter une concession communautaire.
- Suivi de l'impact socio-économique des FCL dans les villages concernés, notamment le partage des revenus et des bénéfices.
- Suivi de l'impact écologique de l'exploitation du bois dans les FCL.
- Permettre aux communautés d'accéder à un financement pour mieux couvrir les coûts de création des FCL.

2^{ème} scénario: Des forêts communautaires exploitées industriellement

Ce deuxième scénario repose sur l'hypothèse que l'exploitation industrielle sous contrainte d'aménagement durable est envisageable dans les forêts des communautés locales. Il nécessite une clarification de la réglementation sur la possibilité de ce mode d'exploitation et une réflexion de l'ancrage de l'aménagement de ces concessions communautaires dans le développement des espaces sous administration des ETD.

Résultats attendus

- Dans les cinq prochaines années, quelques concessions communautaires expérimentent la sous-traitance de l'exploitation du bois d'œuvre à des entreprises industrielles dans le cadre de la réalisation d'un Plan d'Aménagement Forestier (PAF). Ces initiatives sont supportées par des bailleurs internationaux.
- L'exploitation d'une surface forestière conséquente par un seul opérateur maximise les avantages (financiers et/ou en nature) tirés par les communautés, limite les coûts de transaction, et sécurise les revenus sur une longue période.

- La mise en place d'associations/coopératives communautaires permet d'attirer d'autres bailleurs qui soutiennent des projets de développement rural à l'échelle villageoise ou communautaire.

Risques

- L'exploitation industrielle n'est pas reconnue légalement comme une option d'utilisation des ressources ligneuses dans les FCL.
- Un faible contrôle par les communautés des pratiques de l'exploitation industrielle dans la concession communautaire, en raison de faibles capacités techniques ou d'un rapport de force peu favorable aux communautés.
- Les revenus tirés de l'exploitation industrielle du bois d'œuvre ne sont pas utilisés par les responsables de la communauté pour favoriser le bien-être collectif.
- L'exploitation industrielle des bois dans la concession communautaire ouvre des pistes qui favorisent l'extension illégale des pratiques agricoles et cynégétiques.

Recommandations techniques (à court terme)

- Introduire dans la réglementation en cours d'élaboration la possibilité d'une exploitation industrielle du bois d'œuvre dans les concessions communautaires.
- Renforcer les capacités de contrôle des communautés locales, en collaboration avec l'administration forestière.
- Elaborer un modèle de contrat de sous-traitance entre une communauté et un opérateur industrielle pour l'exploitation des ressources ligneuses sous aménagement durable de la concession communautaire.

Recommandations politiques (à long terme)

- Clarifier le lien entre les associations en charge des concessions forestières des communautés locales et les ETD. Expliciter les liens entre le PSG et PAF de la FCL, d'une part, et le plan de développement de l'ETD, d'autre part.
- Suivi de l'impact socio-économique des FCL dans les villages concernés, notamment le partage des revenus et des bénéfices tirés de l'exploitation industrielle du bois d'œuvre.
- Suivi de l'impact écologique de l'exploitation du bois dans les FCL.

3^{ème} scénario: Création des forêts des entités territoriales décentralisées

Dans ce dernier scénario, des forêts des ETD se substituent aux forêts des communautés locales.

Résultats attendus

- Dans les cinq prochaines années, aucune forêt des ETD n'est opérationnelle.

- Les futures forêts des ETD sont dédiées à l'exploitation du bois, sous aménagement durable, et concédées à des entreprises industrielles, qui fournissent des royalties, certaines infrastructures sociales et des emplois à l'échelle de l'ETD.
- Le PAF est un élément important de l'aménagement et du développement du territoire rural.

Risques

- Blocages dans la révision de la réglementation pour la création de cette nouvelle forme de forêt.
- Faible capacité des ETD à produire un PAF et à gérer un large espace de forêt.
- Risque de contrats inégaux entre les ETD et les exploitants forestiers.
- Risque de concurrence sur l'espace forestier avec les concessions octroyées par l'Etat.
- Risque de retombées directes faibles de l'exploitation forestière industrielle sur les communautés riveraines.
- L'exploitation industrielle des bois dans la forêt de l'ETD ouvre des pistes qui favorisent l'extension illégale des pratiques agricoles et cynégétiques.

Recommandations techniques (à court terme)

- Profiter de la révision du code forestier pour créer les forêts des ETD.
- Appuyer le renforcement des capacités des ETD pour l'aménagement de leurs territoires ruraux.
- Elaborer un modèle de contrat de sous-traitance pour l'exploitation du bois dans les ETD.

Recommandations politiques (à long terme)

- Clarifier les liens entre aménagement forestier et développement du territoire de l'ETD.
- Suivi de l'impact écologique de l'exploitation industrielle des massifs forestiers dans l'ETD.
- Suivi des mécanismes de partage des bénéfices tirés de l'exploitation des ressources forestières à l'échelle du secteur/chefferie.

Conclusion

La foresterie communautaire fait face depuis quelques mois à un blocage qui oppose, d'une part, des acteurs qui y voient une opportunité majeure de légitimer les communautés, leurs intérêts, leurs savoirs et leurs perceptions dans le processus d'aménagement du territoire aux partisans, d'autre part, d'une décentralisation formelle favorisant des entités territoriales décentralisées censées porter et mettre en œuvre l'intérêt collectif. Il existe aujourd'hui le besoin impérieux de réunir ces parties prenantes pour envisager un rapprochement des points de vue. Un atelier de réflexion organisé par le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable pourrait être organisé rapidement pour exposer les points de vue, faire valoir les avantages et inconvénients des

différentes approches, et procéder à certains arbitrages. Plusieurs bailleurs internationaux sont prêts à soutenir une telle initiative.

Quelle que soit la conception de la foresterie communautaire finalement retenue et actée en RDC, il serait bon de la tester ensuite dans quelques sites pilotes. Dans l'hypothèse d'une foresterie communautaire gérée par les communautés, plusieurs initiatives ont déjà été initiées par les projets antérieurs et il serait pragmatique de s'appuyer sur les efforts déjà réalisés. Le choix de sites en zone de forêt humide permettrait de tester les deux options d'exploitation du bois d'œuvre. Dans l'hypothèse d'une foresterie communautaire appliquée par les ETD, le choix des secteurs ou des chefferies pilotes pourrait être guidé par la présence d'exploitants industriels engagés dans le processus d'aménagement de leurs concessions forestières.

Dans tous les scénarios, un appui multi-forme devra être apporté aux gestionnaires des forêts communautaires, notamment pour renforcer les capacités des gestionnaires et des personnes en charge du contrôle. Mais, comme on l'a vu au Cameroun, il existe un risque important de transformer cet appui ponctuel au démarrage de la foresterie communautaire en soutien nécessaire au fonctionnement normal des forêts communautaires. Un enjeu majeur à long terme – après 10 ans au maximum – est donc que les forêts communautaires soient viables et rentables sans subventions extérieures, c'est-à-dire de construire de réels « business models » où une partie des recettes sera utilisée pour l'application et le contrôle des règles instituées.

Etat de l'art de la foresterie communautaire dans le bassin du Congo. Opportunités et limites pour la RDC

Laurence Boutinot

Résumé

La revue de la littérature technique et scientifique relative à la foresterie communautaire dans les pays africains, voire dans d'autres pays en développement, a été réalisée dans l'objectif d'en retirer des enseignements destinés à guider la mise en œuvre des politiques de gestion communautaire des forêts de la République Démocratique du Congo, dans la mise en œuvre du décret du 02 Août 2014.

La section 1 examine la dimension théorique (individualisme méthodologique et théorie du choix rationnel) de la gestion des communs telle que développée par l'économiste institutionnaliste Elinor Ostrom, ainsi que par certains autres travaux relatifs au thème de la *Community-based Natural Resource Management* (CBNRM) développés depuis les années 1990. Les limites de ces approches institutionnelles résident, en autres, dans le fait qu'elles prédéfinissent ce qu'elles devraient démontrer et qu'elles n'expliquent pas les conditions sociales favorables à l'auto-organisation.

La section 2 apporte des critiques sur la forme standardisée de l'approche CBNRM qui ne tient pas toujours compte de la diversité des situations et des contextes sociaux et politiques dans lesquels sont ancrées les expériences dans de nombreux pays. Les résultats mitigés des expériences de gestion communautaire sont en partie dus à l'ignorance des rapports sociaux qui constituent la réalité des contextes locaux et des travaux anthropologiques relatifs à la notion de « communauté ».

La section 3 aborde notamment la notion de « communauté traditionnelle » pour en déconstruire les idées préconçues et pour en rappeler quelques fondements anthropologiques et politiques.

La section 4 évoque les enjeux de la décentralisation et de la démocratisation. Elle rappelle les rapports de pouvoir, souvent oubliés, que suscitent la gestion et l'exploitation des territoires forestiers. Elle questionne la démocratisation et le rôle et la place de l'Etat dans les réformes de la décentralisation et l'autonomie relative des collectivités locales. Elle rend compte également de la littérature qui traite de la corruption et invite à se distancer des approches normatives qui sous-tendent généralement les analyses.

La section 5 traite des forêts communautaires dans les pays du bassin du Congo d'un point de vue juridique et à travers les définitions officielles des différentes dénominations.

La section 6 aborde plus particulièrement le cas de la République Démocratique du Congo sur un bref retour historique. Puis, cette section énumère les projets déjà réalisés en RDC, distingue les Forêts des Communautés Locales des Forêts des Entités Territoriales Décentralisées et liste certains problèmes récurrents : délimitation de la communauté,

sécurisation des droits fonciers et forestiers, rapport public- privé, partage des bénéfices, objectifs de production, surveillance et sanctions, faiblesses institutionnelles.

La conclusion rappelle les principaux défis de la gestion communautaire des forêts pour la RDC.

Summary

The technical and scientific literature review on community forestry in African countries or in others developing countries, was carried out with the aim to draw lessons to guide the implementation of policies community forest management in the Democratic Republic of Congo, in the implementation of the Decree of 2 August 2014. **Section 1** reviews the theoretical dimension (methodological individualism and rational choice theory) of the management of *commons* developed by the institutionalist economist Elinor Ostrom, as well as a number of others works on the *Community based Natural Resource Management* (CBNRM) developed since the 1990s. The limits of these approaches reside, in others, in the fact that it predefines what it should demonstrate and does not explain the social conditions for self-organization.

Section 2 provides critical analysis on the standardized form of the CBNRM approach that does not always take into account the diversity of situations and social and political contexts in which are rooted the experiences in many countries. The mixed results of community management experiences are partly due to ignorance of social relations that constitute the reality of the local context and the forgetfulness of anthropological work on the concept of "community".

Section 3 discusses in particular the concept of "traditional community" to deconstruct preconceived ideas and to recall some anthropological and political foundations.

Section 4 recalls the challenges of decentralization, democratization and power relationships, often forgotten, aroused the management and exploitation of forest areas. She questions of democratization and the role and place of the State in the reforms of decentralization and relative autonomy of local authorities. She also referred to the literature on corruption and calls to distance normative approaches that generally underlying the analysis.

Section 5 deals with community forests in the countries of the Congo Basin from a legal point of view and through the official definitions of different denominations.

Section 6 addresses more specifically the case of the Democratic Republic of Congo with a brief historical overview. Then, this section lists the completed projects in the DRC, distinguishes Forest Local Communities Forests of decentralized territorial entities and lists some recurring issues: delimitation of the community, securing land and forest rights, public-private relation, profit sharing, production targets, monitoring and sanctions, institutional weaknesses.

The conclusion reiterates the main challenges of community forest management in the DRC.

Avant-propos

La revue de la littérature technique et scientifique relative à la foresterie communautaire dans les pays africains, voire dans d'autres pays en développement, a été réalisée dans l'objectif d'en retirer des enseignements destinés à guider la mise en œuvre des politiques de gestion communautaire des forêts de la République Démocratique du Congo, dans la mise en œuvre du décret du 02 Août 2014.

Afin de procéder à un état de l'art utile, et au vu de l'extrême hétérogénéité de la littérature scientifique et technique, dans les contenus et dans les formats, dans leurs degrés théorique et empirique, de spécificité ou de généralité, il nous est apparu nécessaire de problématiser notre approche et de structurer la demande. Après lecture de l'ensemble de la littérature disponible, notre démarche a été de sérier un certain nombre de questions récurrentes et de procéder en regard de celles-ci.

Introduction

Unanimement reconnues comme des formes alternatives à la gestion centralisée des ressources forestières, les Forêts Communautaires, comprises dans l'ensemble des expériences des *Community-Based Natural Resource Management* (CBNRM) qui ont connu un essor sans précédent dans les années 1990, sont liées aux choix des politiques d'aide au développement, suite à la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel, de déconcentration et de décentralisation administratives et politiques, ainsi portées par les discours d'invitation des pays africains aux ouvertures démocratiques invoqués au Sommet de la Baule.

De nombreux travaux de recherche ont pu montrer, dès les années 1990, l'opportunité des expériences de gestion des ressources communes, telles les forêts, et ont donné lieu à d'importantes analyses théoriques sur les formes d'action collective et la nécessaire prise en compte des populations locales, vivant de ces ressources, dans les modalités de gestion, de décision et de partage des bénéfices. Ces analyses riches et nombreuses montrent un paradoxe puisque, tout en constatant l'extrême hétérogénéité des situations, elles présentent une certaine forme standardisée des approches et des dispositifs recommandés (partie I).

Cette extrême diversité des situations de forêts communautaires ou de CBNRM, sera abordée dans la deuxième partie (II), afin de rendre compte des expériences, leurs avantages et leurs limites dans certains pays des trois continents de l'Asie, l'Amérique latine et de l'Afrique.

Deux principales questions sont comme un leitmotiv, rarement mis en avant dans la littérature et pourtant essentielles à la compréhension des mécanismes de mise en œuvre et de réussite des forêts communautaires, à savoir celle de la définition de la communauté (III), et celle, plus large, de la décentralisation, de la démocratisation des rapports de pouvoirs et de l'autorité, de la corruption (IV).

Toutefois, les cas des pays africains retiendront particulièrement notre attention, et notamment ceux du Bassin du Congo, afin de saisir les textes de lois relatifs aux forêts communautaires ainsi que leurs définitions (V). Enfin, le cas de la République Démocratique du Congo, dans la perspective de mise en œuvre des expériences de foresterie communautaire, sera traité à la fois dans sa dimension historique et contemporaine, du point de vue des questionnements relatifs au rapport des communautés locales, du marché et de l'Etat, dans la gestion/exploitation des forêts dans le cadre dans la mise en œuvre du décret du 02 Août 2014 (VI).

Nous concluons sur les questions récurrentes rencontrées ainsi que sur quelques recommandations prudentes quant à la mise en œuvre des politiques de foresterie communautaire.

I / La gestion des communs : aperçus théoriques

L'importance des ressources naturelles renouvelables considérées comme des biens communs, est à la mesure des menaces dont elles font l'objet. Au-delà de la raréfaction et de la dégradation de la qualité des ressources naturelles, la question de la gestion des biens communs a ainsi fait l'objet de nombreux travaux, notamment depuis l'économie classique, puis l'économie institutionnelle et néo institutionnelle. Différents courants de l'économie se sont en effet emparés des questions environnementales.

Certaines approches néo libérales, fondées sur le marché de la protection de l'environnement (Stavins, 2011) ou sur la privatisation des ressources comme garantie à une gestion efficace et un meilleur développement économique des communautés locales (Baland et Bjorvatn (2013) ne seront pas abordées ici dès lors que les modèles de foresterie communautaire se présentent comme des alternatives possibles à ces choix économiques.

Nous mettrons l'accent sur les approches communautaires, d'un point de vue de l'économie institutionnelle et néo institutionnelle (Ostrom 1990, Olson 1965, Agrawal 2001, 2005 ; Schlagger E. and E. Ostrom, 1992, Stern & al. 2002, etc.). D'autres approches, en économie politique, qui insistent également et plus diversement sur les enjeux de cette gestion à différentes échelles de production et de gouvernance (Ribot 2004, Ribot, Agrawal, Larson, 2006, Peluso, Larson and Johnson,) ainsi que sur les questions de décentralisation démocratique qu'elle pose, seront abordées dans la partie (IV).

Nous nous arrêterons ici plus spécifiquement sur la théorie des communs, dans la mesure où elle présente les problématiques principales rencontrées dans la gestion communautaire des forêts qui nous intéressent.

La définition d'un bien commun dans la théorie d'Ostrom est la suivante : « *Le terme de ressource commune désigne un système de ressource suffisamment important pour qu'il soit coûteux (mais pas impossible) d'exclure ses bénéficiaires potentiels de l'accès aux bénéfices liés à son utilisation* » (2010 : 44)

Le bien commun s'oppose au bien privé dès lors qu'il est difficile d'en exclure les usagers. Mais il est aussi constitué sur la notion de « rivalité » dans son usage et son exploitation, contrairement au bien public que chacun peut utiliser sans le raréfier (air) (Bottollier-Depois, 2012).

La question des « communs » est ainsi partie de la controverse autour de « la tragédie des communs » de Garrett Hardin (1968) qui stipulait que l'accès libre aux ressources naturelles engendrait inévitablement des comportements de *free rider* et, partant, aboutissait à la surexploitation de ces ressources.

Cette approche a très tôt fait l'objet d'un travail critique de Elinor et Vincent Ostrom dès les années 1970. Ces auteurs ont pu démontrer que ce sont les différents modes d'accès qui changent la nature des biens à gérer (Ostrom, 1990).

L'approche institutionnaliste d'Ostrom part du dilemme du prisonnier et modélise les comportements des agents, dès lors qu'ils sont en situation de non coopération ou de non communication. Après Mancur Olson (1965) ces hypothèses de non coopération incitent

Ostrom à réfléchir sur les déterminants individuels de l'action collective, qui selon Olson ne sont rationnels que dans la forme du passager clandestin qui profite de la mobilisation des autres pour tirer des bénéfices individuels.

Face à ces hypothèses de Hardin et Olson qui privilégient l'appropriation privative des ressources communes pour éviter leur dégradation, appropriation qui s'oppose à une forme étatique autoritaire et centralisée de gestion, Ostrom tente de construire une théorie alternative.

Elle considère que les institutions permettent de réguler, d'établir et de partager des règles afin de contrôler les comportements individualistes et égoïstes des hommes qui sont à la source de la surexploitation. Elle fonde ses hypothèses sur la possibilité, à partir des actions collectives, de construire des institutions susceptibles de venir en alternative à la fois à la centralité de l'Etat et aux mécanismes du marché.

La nouvelle économie institutionnelle influence Ostrom sur la question de l'action collective dès lors qu'elle considère la rationalité des individus (théorie du choix rationnel) comme limitée par une information imparfaite, notamment sur les stratégies ou comportements des autres individus, et qu'il convient de réguler ces asymétries d'information à l'aide de règles institutionnalisées. C'est pourquoi les règles sont importantes « car elles réduisent l'incertitude qui découle du comportement imprévisible des autres et des systèmes de ressources » (Ostrom, 1990 : 90).

Afin de construire des institutions stables pour améliorer les régimes des communs, Ostrom propose 8 « principes de conception » :

1. L'existence de limites claires des ressources
2. Des règles claires d'adhésion
3. Des dispositifs de choix collectifs incluant les individus concernés
4. La surveillance mutuelle
5. Des sanctions graduelles
6. Des mécanismes de résolution des conflits
7. Un Etat prêt à reconnaître (ou au moins à ne pas contester) les droits locaux.

(Ostrom, 1990 cité par Forsyth and Johnson, 2014)

Ainsi, les institutions de gestion des ressources naturelles consistent pour l'essentiel à réguler l'accès, l'utilisation, la gestion, l'exclusion, la propriété et le transfert de propriété (Forsyth and Johnson, 2014).

Toutefois, les études sur la mise en place de telles institutions montrent qu'il s'agit d'un processus « séquentiel et incrémentiel » (Ostrom, 2010 : 172) qui se construit par étapes. « En d'autres termes, un individu peut être incité à faire un « petit pas », par exemple en collaborant pour avoir davantage d'informations sur la ressource (...). La collaboration a un avantage immédiat au niveau individuel (...) et au niveau collectif. Différents « petits pas » comme celui-ci peuvent aboutir à la mise en place d'institutions complètes de régulation de la ressource » (Bottollier-Depois, 2012).

Mais l'analyse explicative des modes d'auto-organisation des individus fait défaut, et il apparaît difficile de se baser uniquement sur les variables avancées par Ostrom pour produire des institutions. Bien sûr, Forsyth and Johnson (2014) rappellent que, dans la théorie d'Ostrom s'impose la nécessité que les individus soient bien formés, avec des droits minimaux et une autonomie. Mais ce n'est pas suffisant car « les décisions des individus de soutenir un changement institutionnel (donc de créer les institutions) sont liées à des contingences 'internes' (taux d'actualisations, normes sociales et valeurs de l'individu) et des contingences 'externes' (information sur les coûts, les bénéfices, et les normes partagées par

les autres acteurs). Ces contingences impactent l'analyse coût/bénéfice réalisée par l'individu et qui va déterminer son engagement ou non dans l'institution » (Bottollier-Depois, 2012). Les normes sociales partagées, par exemple « la proximité du groupe à la ressource (et ses conséquences en termes d'attachement territorial), l'implication des individus ou encore la plus ou moins grande tolérance envers le « dédain pour l'avenir » ont une importance » (Bottollier-Depois, 2012).

Les taux d'actualisation, les niveaux de confiance mutuelle, les échelles de gestion des ressources naturelles sont des dimensions sociales qui n'entrent pas dans de tels modèles économiques. « Il est en effet bien plus difficile de créer des valeurs (comme un intérêt pour les générations futures) ou des normes sociales (comme la confiance mutuelle) que de créer des incitations économiques ou des normes juridiques » (Bottollier-Depois, 2012).

Forsyth and Johnson (2014) rappellent que Ostrom a aussi été critiquée pour ses orientations et son environnement idéologique et intellectuel qui était le sien et qui utilisait la théorie du choix rationnel et l'individualisme méthodologique, ainsi que ses solutions qui contournaient l'Etat. Il est reproché à Ostrom de prôner des institutions locales dont le sens et la compréhension ne sont pas uniformes et peuvent donner lieu à de nombreuses interprétations. On lui reproche aussi de trop généraliser la nécessité des constructions institutionnelles, ce qui tend à réduire les objectifs et les fonctions de ces institutions, ainsi le régime de la propriété commune qui fournit des incitations et des règles pour encourager les acteurs à différentes échelles vers une forme individuelle de l'exploitation des ressources. Il y a peu d'espace, nous disent Forsyth and Johnson, pour des conceptions différentes de ce que veut dire exploiter les ressources et de ce qu'est la rationalité.

Son travail a permis, à travers des avancées sur l'étude des institutions, d'influencer les chercheurs, mais aussi les bailleurs de fonds et les Ongs de développement à sortir de la seule opposition entre l'Etat et le marché et qu'elle a fourni un argument puissant en faveur du travail et de l'expérimentation de solutions locales. Le travail d'Ostrom ne peut ainsi être critiqué pour son « impérialisme économique » (Boettke and Coyne, 2005 : 145), en revanche, son approche hypothético-déductive du choix rationnel est un modèle trop « nomothétique » (Forsyth and Johnson, 2014). Il est dit que ses approches institutionnelles prédéfinissent ce qu'elles devraient démontrer et qu'elles ne sortent pas d'une certaine forme de généralisation et d'une vision positiviste. Elle ne prend pas assez en considération la variété des sociétés dans leur représentation des problèmes environnementaux et de la rareté des ressources naturelles. Ses approches positivistes ne laissent pas assez de place à des propositions plus délibératives et plus diversifiées dans le dispositif de l'action collective entre l'Etat et le marché.

Mais comme le rappelle Ostrom, pour que les formes de régulations institutionnelles locales fonctionnent, il est nécessaire que les ressources concernées soient suffisantes « pour encourager les usagers à investir du temps pour établir des règles; et qu'il doivent disposer d'une autonomie de concevoir et changer les règles; et qu'au moins un sous-ensemble d'utilisateurs doit être en mesure de se livrer à une communication directe afin de négocier » (Stern et al., 2002: 456) cité par Forsyth et Jonhson, 2014 : 6).

Mais les visions d'Agrawal (2005) sont à la fois plus optimistes et performatives et suggèrent que les tentatives de gestion en commun et de l'approche institutionnelle contribuent à formater des comportements des individus qui, même motivés par des choix égoïstes, peuvent finir par se rallier aux visions communes. Cette vision reste assez dominante et largement reprise par l'ensemble des acteurs et chercheurs dans le champ du développement et de la

gestion des ressources naturelles. Ostrom également insistait sur la théorie des comportements et des choix rationnels, ou à rationalité limitée, qui suggérait de considérer avec sérieux les processus d'apprentissage des acteurs pour l'élaboration des règles de gestion en commun (Weinstein, 2013).

Enfin Forsyth et Jonhson, 2002, ont montré que les approches basées sur les droits des communautés ne se créent pas de manière autonome sans que l'aval de l'Etat et des acteurs qui sont liés aient orientés les objectifs de ces droits. De même, Cleaver (2002) a proposé le terme de «bricolage institutionnel » (Cleaver, 2002: 17, cité par Forsyth and Jonhson, 2012) pour évoquer le fait que les décisions institutionnelles sont moins le fait d'actions individuelles conscientes telles que le modèle d'Ostrom le suggère, mais davantage liées au contexte et aux contraintes circonstanciées.

A une vision individualiste de l'action collective, les critiques d'Ostrom et de la nouvelle économie institutionnelle substituent une analyse plus contextualisée et mieux ancrée dans les contraintes des acteurs politiques de la gouvernance des ressources naturelles.

Les travaux d'Ostrom entrent en résonance avec une époque où l'individualisme se développe avec et par le marché ; ils apportent une vision plus coopérative dans les comportements des acteurs sans revenir à un Etat, qui, par définition est centralisé.

Cela étant, ils ne permettent pas néanmoins de poser une réelle alternative à la problématique des communs et ont soulevé un grand nombre de problèmes jusque-là non résolus.

La théorie des jeux et celle du choix rationnel permettaient aux recherches sur la gestion des communs de systématiser des perspectives, mais bien souvent en réduisant et en produisant des abstractions qui n'avaient que peu de fondements empiriques. Ostrom travaillait à partir d'études de cas demandées aux chercheurs sur un cadre d'analyse commun, sur l'état de ressources et les comportements des acteurs (Forsyth and Johnson, 2014). Ces théories proposent peu de travaux empiriques mais beaucoup de développements théoriques sur l'efficacité des approches individualistes de l'action collective qui s'affrontent dans les sphères académiques (Olivier de Sardan 2013, Antona et Boutinot, 2013).

De fait, elles tendent à produire des généralisations et ne permettent pas de rendre compte de la variété des contextes de gouvernance ni d'en comprendre les conditions de réussite et d'échecs. Dans la même veine, les tentatives de mise en œuvre des instruments économiques nouveaux tels les Paiements pour Services Environnementaux (PSE), se trouvent confrontés à la diversité des conditions économiques, culturelles et sociales qui influencent les formes d'entente et de contractualisation proposées.

Il a également été reproché à Ostrom et à un grand nombre de travaux de la nouvelle économie institutionnelle de faire « abstraction de la complexité des paramètres de terrain»

Prakash (1998: 168) qui peut conduire à «une réification des concepts, modèles et stratégies». De la même manière, certains anthropologues soulignent le manque de données empiriques (Olivier de Sardan, 2013) dans ces analyses néo institutionnalistes et institutionnalistes. D'autres encore insistent pour dire que les analyses théoriques ostromiennes ne peuvent non seulement pas se vérifier sur le terrain ethnographique car elles sont empreintes d'une vision individualiste, mais de plus elles distordent les données ethnographiques (Lieber and Rynkiewich, 2007: 90) cité par Forsyth and Jonhson, 2012). David Mosse (1997: 486) rappelle que de tels cadres institutionnels ne sont souvent pas opérationnels dès lors qu'ils ne s'appuient pas sur une connaissance approfondie des rapports sociaux et des représentations locales des ressources en jeu.

Trop économiste ou pas assez, Elinor Ostrom est vue par certains comme « très éloignée des préoccupations dominantes des économistes durant ces dernières décennies », alors que d'autres pensent que ses travaux restent d'une grande actualité « pour tous ceux qui souhaitent dépasser les discours apologétiques sur le marché qui marquent la plus grande partie de l'économie standard » (Weinstein, 2013). Bien que pour d'autres encore, l'intérêt économique des agents analysés dans le cadre ostromien du choix rationnel enferme dans les limites étroites du libéralisme la définition de l'utilité et de la valeur (Michael Goldman (1998: 21). Enfin, « que ce soit par les normes juridiques, par le marché, ou par les modalités d'organisation, la protection des biens communs est un acte politique d'imposition d'une règle extérieure par des acteurs extérieurs. La question d'un « bon » système de gestion des ressources communes ne peut sans doute pas être résolue avec comme objectif la seule optimisation des rendements économiques » (Bottollier-Depois, 2012).

Contre la vision des approches standardisées dominantes de la gestion des ressources forestières telle qu'elle est évoquée dans les travaux d'économie managériale, il y a nécessité de documenter empiriquement les questions récurrentes et de repenser les rapports sociaux, ainsi que les conflits, dans une économie extravertie qui produit autant de pauvreté que de dégradation environnementale (Boutinot, 2015, *à paraître*).

D'aucuns pensent même que l'ensemble des analyses des politiques forestières n'ont été réalisées que par des chercheurs du Nord sur les forêts des pays en développement et se limitent, de ce fait, aux affrontements discursifs et aux effets post coloniaux des politiques forestières (Winkel, 2014).

Toutefois, il reste important de ne pas négliger la construction théorique dans la discipline forestière dans son potentiel d'innovation (Weber, 2012), pas davantage l'analyse des complémentarités et des croisements possibles des expériences pratiques de gestion communautaire et de construction des biens communs (Van Laerhoven and Barnes, 2014).

II / La gestion communautaire des ressources forestières : bilan d'expériences

Si les expériences de gestion communautaire des ressources forestières ont démarré assez tôt, dès les années 1970, en Amérique latine et en Asie, elles étaient au départ des approches essentiellement de reforestation et d'agroforesterie, sans mettre l'accent sur les aspects économiques et sociaux et sans donner d'importance à la gestion des forêts (Sabogal & al., 2008 : 65). Les approches de gestion communautaire des forêts apparaîtront dans les années 1980- 1990, dans des formes variées selon les continents et les contextes. Mais elles donnent à voir, notamment en Amazonie, une très grande diversité de cas de forêts communautaires qui vont de l'organisation des peuples indigènes ou autochtones reconnus au niveau international comme revendiquant des droits sur les terres forestières, aux populations pionnières, migrantes, en passant par les exploitants de caoutchouc les seringueiros au Brésil, aux Ribeirinhos, Quilombolas et autres communautés traditionnelles (Bankhauser, 2014). Tous ces groupes associés à la gestion forestière entrent bien souvent dans la dénomination de gestion communautaire, mais ils ont cependant des droits, des intérêts et des modes d'organisation très variés.

Dans les forêts d'Asie et du Pacifique, 68 % sont actuellement « administrés par les gouvernements, 25 % sont détenus par les communautés et les peuples autochtones, de 3 %

sont détenus par les gouvernements, mais conçus pour être utilisés par les communautés et les peuples autochtones, et 4 % sont détenus par des particuliers et des entreprises (RRI et l'OIBT 2009 cités par Larson et Ram Dahal, 2012 : 81).

Pour l'Afrique, « 97.9 % des forêts sont administrés par les gouvernements, alors que 1.6 % appartient à des individus et des entreprises, et 0.5 % appartient aux communautés et aux peuples autochtones – ou est désigné à leur usage » (RRI 2012, cité par Maindo & Kapa, 2014 : 28).

Il existe ainsi une pléthore d'articles dans toutes les revues dédiées à la CBNRM depuis plus de vingt ans dans lesquels il est parfois difficile de discerner des innovations. Nombreux travaux sont similaires tant sur les constats d'échec que sur les recommandations pour améliorer les modes de gestion décentralisés et communautaires.

Lise Tole (2010) apporte un certain nombre de critiques dans la mise en œuvre des forêts communautaires mais elle semble en même temps ré-créditer les *Community Based Forest Management* en invoquant les raisons suivantes, qui sont généralement partagées et évoquées dans l'ensemble des articles qui promeuvent ces approches.

Ainsi, les CBFM fournissent, pour les gouvernements, du moyen rentable et efficace de gestion des ressources forestières car elles ne dissocient pas les gestionnaires des utilisateurs contrairement à la gestion centralisée ou étatique ; les communautés protègent leurs ressources et leur durabilité car elles en sont proches et ont les connaissances et les compétences nécessaires pour ce faire et pour mieux répondre à leurs besoins et à l'utilisation des revenus que ne le feraient des acteurs extérieurs ; les membres des communautés sont également plus en mesure de surveiller et d'appliquer les sanctions aux contrevenants ; enfin, les CBFM peuvent conduire les communautés à l'autodétermination et à une autonomie démocratique. L'auteur montre cependant que les expériences ne sont pas couronnées de succès, tant dans les modes d'organisation décentralisés que dans l'accès aux ressources et dans l'amélioration des revenus, ou encore à l'autonomisation des communautés. Cependant, et malgré des échecs évoqués, Lise Tole, (2010) ainsi que d'autres auteurs (Pagdee et al. 2006), rendent compte des possibles opportunités d'amélioration à travers des mesures incitatives.

Dressler et al. (2010), montrent également que la gestion des ressources naturelles à base communautaire (CBNRM) « connaît une crise d'identité ». Mais ces auteurs vont plus loin dans la critique. En effet, ils nous présentent des dispositifs de CBNRM dont les objectifs initiaux s'envisageaient comme des « processus incrémentaux pour aider les communautés pauvres d'établir des priorités et de prendre des décisions pour le développement » ainsi que de promouvoir « l'égalité sociale pour réduire la vulnérabilité des moyens de subsistance et d'améliorer la conservation » (Berkes 1989; Western & Wright 1994; Horowitz 1998; Berkes, 2004, cités par Dressler et al. 2010).

Dans de nombreux cas, et notamment en Afrique, « les régimes de foresterie communautaire se concentrent sur la conservation de ressources, y compris les ressources en eau ou les bassins versants, ou sur la réhabilitation de zones dégradées, alors que d'autres se concentrent sur les 'utilisations durables' et peuvent permettre la récolte de produits forestiers à usage domestique. Dans certains cas, ils peuvent même inclure des activités génératrices de revenus, telles que l'exploitation forestière et la vente de ressources ligneuses ou non ligneuses de valeur, ou la promotion de l'écotourisme » (Maindo & Kapa, 2014 : 12). Certaines expériences nouvelles de foresterie communautaire intègrent la certification forestière « qui vise à obtenir des prix préférentiels pour des produits forestiers récoltés sur un site géré de façon durable » (op.cit. : 12). On pourrait ajouter qu'il s'agit d'une stratégie

pour gagner les marchés internationaux, qui, pour l'heure, ne concerne pas les formes communautaires de gestion, ou très peu, notamment parce que les procédures de certification, ou d'intégration dans des mécanismes comme le FLEGT, sont trop coûteux et bien trop contraignants pour les forêts communautaires (Julve Larrubia et *al.*, 2013).

2.1/ Les désillusions des expériences de CBNRM

A travers des exemples de CBNRM dans différents pays, Dressler et *al.* (2010) critiquent les évolutions de ces dispositifs, leur reprochant d'avoir davantage permis le rapprochement des collectivités locales, des organisations écologistes et les bailleurs de fonds en créant des formes institutionnalisées et bureaucratiques plutôt que de respecter les intentions initiales et « l'idéal » des CNRBM. Ces auteurs concluent en la nécessité de retrouver les idéaux premiers qui sont de garantir la justice sociale, le bien-être matériel et l'intégrité environnementale.

Dressler et *al.* (2010) montrent les promesses non tenues des CBNRM aux Philippines :

“CBNRM in the Philippines arose in response to colonial conservation policy and practice that centred on coercion and injustice, restricting indigenous peoples' use of forest resources. Despite good intentions, the case shows how CBNRM's original objectives of local empowerment for rights to land, livelihood and conservation effectively supported state interests in sedentarized agriculture and market expansion”.

“Most of the country's CBNRM programmes and projects have been implemented under the broader assumption of how rural people and livelihoods should be or become over time: productive citizens who embrace modernity. The ability of CBNRM planners to modernize efficiently has arisen through the process of criminalizing, erasing and replacing earlier land uses with commercial agriculture ».

De même au Népal, les auteurs rappellent que c'est le travail bénévole fourni par les communautés villageoises qui a considérablement amélioré l'état des forêts qui étaient dégradées (Shrestha & McManus 2008, cités par Dressler et *al.* 2010). Mais des règles de conservation et de gestion locales ont été ensuite été fixées par les élites locales aidées par les fonctionnaires de l'Etat et les bailleurs de fonds danois, américains et australiens, dont les règles protectionnistes sont plus faciles à appliquer que celles de la gestion durable (Shrestha & McManus 2007; cités par Dressler et *al.* 2010). Ces règles réduisaient les usages possibles des produits forestiers par les populations les plus pauvres et les minorités. Les populations les plus démunies ont ainsi perdu davantage dans la mise en œuvre des forêts communautaires, notamment en termes d'autonomie (Shrestha & McManus 2007 cités par Dressler et *al.*, 2010).

De la même manière à Madagascar, les auteurs nous présentent ce pays comme un cas emblématique de la dépendance à l'extérieur et surtout des organisations de conservation. Les auteurs expliquent l'échec de la CBNRM à Madagascar par son approche top-down et cette dépendance envers les grandes agences de conservation et de développement, ainsi que, comme dans de nombreux autres pays, une société civile rurale faible et un Etat peu légitime pour mettre en œuvre des décisions. L'espoir resterait dans la capacité des expériences CBNRM « bien intentionnées » de conduire vers des communautés capables de prendre un contrôle sur les ressources (Dressler et *al.* 2010).

“CBNRM initiatives in Madagascar have been pushed and organized by foreigners and a cadre of Malagasy bureaucrats and scientists. CBNRM grew within a complex conservation bureaucracy that largely held the opposing goal: limiting local resource use practices” (Dressler et al. 2010).

Maindo et Kapa (2014) nous rappellent également que la mise en œuvre de la foresterie communautaire fonctionne bien dès lors que les intérêts des bailleurs et des gouvernements coïncident avec celle-ci, « quand les avantages et les incitations à l'intention des communautés sont clairs, concrets et définis dans les lois et politiques nationales ; qu'ils sont plus importants que les coûts de transaction et de gestion (...) et , enfin, qu'ils sont équitablement distribués entre les parties prenantes de niveau national et local, ainsi qu'au sein des communautés participantes ». Ils constatent également que « les avantages financiers revenant aux communautés ont été limités, en particulier là où la foresterie communautaire d'initiative extérieure s'est concentrée sur la conservation » (Idem : 32).

Pire encore (Dressler et al. 2010) évoquent le cas de l'Afrique du Sud :

“CBNRM programmes emerged in southern Africa in the early 1980s in response to the structures of Apartheid and neocolonial governance limiting rural people's civil liberties and rights to natural resources. However, this case shows that the enormous hope vested in CBNRM in the region was paralleled by equally ambiguous outcomes through market based structures and political/administrative realities, which ultimately led to its current demise”.

En vérité les cas étudiés par ces auteurs représentent des situations contrastées dans lesquelles les capacités des communautés locales à maintenir leurs droits sur les terres et les ressources étaient variables. Ils insistent sur le fait que lorsque les approches CBNRM ont privilégié la conservation (Philippines, Népal, Madagascar, Afrique du Sud) cela a entraîné l'appauvrissement et l'impuissance des communautés, au lieu de renforcer leurs droits sur les ressources naturelles. Les dispositifs en question ont déresponsabilisé les populations qu'ils étaient censés soutenir.

Rasolofoson et al., 2015, précisent à Madagascar que les forêts étaient mieux préservées, la déforestation dans les forêts communautaires moins importante, dans les situations où les utilisations commerciales des ressources forestières n'étaient pas autorisées.

Quant au Mexique, si les objectifs sont de production dans les forêts en gestion communautaire sont efficaces pour accroître les revenus des paysans et assurer la conservation écologique, c'est à condition que les produits soient transformés sur place (Hoare, 2010).

Pourtant nombreux articles soutiennent que la CBNRM peut être un moyen efficace pour les individus de faire valoir leur droits aux terres directement contre la pression croissante de préserver la biodiversité (Stevens 1997; Igoe 2005 , cités par Dressler et al..2010). Ainsi est cité l'exemple des peuples autochtones qui ont défendu leur cause en articulant des méta-récits de l'indigénité, de l'autonomie culturelle et de l'écologie grâce aux dispositifs de la CBNRM (voir Conklin et Graham 1995, cités par Dressler et al. 2010, ma traduction).

Ces mêmes auteurs précisent également que les visées protectionnistes et conservationnistes sont devenues de plus en plus bureaucratisées (Igoe & Brockington 2007). Dressler et al. 2010 rappellent que les dispositifs de CBNRM sont présentés par certains comme des

prescriptions prédéfinies, sans tenir compte des revendications ou intérêts des communautés, mais davantage dans un objectif d'intensification et d'intégration des marchés. (voir Pagiola et *al.*, 2005 sur le paiement pour les services écosystémiques cité par Dressler et *al.* 2010). Ainsi les expériences de CBNRM auraient davantage permis l'intégration des marchés aux ressources naturelles que le soutien aux communautés et aux droits des autochtones sur leurs terres.

Les mêmes auteurs craignent que les formes bureaucratiques de gestion des forêts communautaires aillent en s'accroissant dans un avenir proche, réduisant les idéaux initiaux de ces approches. Et invitent à raviver l'espoir d'origine des forêts communautaires en encourageant les planificateurs et les praticiens à privilégier la justice sociale et environnementale, dans des droits individuels et communautaires, en veillant « à ce que les inégalités sociales soient redressées », en identifiant les moyens pour favoriser l'accès aux ressources pour les groupes marginalisés et l'autonomisation politique (Dressler et *al.*, 2010).

2.2/ Droits de propriété – faisceau de droits - arrangements institutionnels – intérêts des communautés – rôle de l'Etat dans les expériences de CBNRM

Les principaux obstacles à la mise en œuvre des forêts communautaires sont liés au manque de sécurisation foncière des communautés. Il s'agit bien, en première instance, de clarifier les droits sur les terres et les espaces forestiers.

Des cas d'accapement de terres (*land grabbing*) sont aujourd'hui en expansion et les pays africains sont, en ce sens, fortement convoités. Alden Wily (2011) nous parle de la « flambée » des acquisitions des terres à grande échelle en Afrique et dont les objectifs sont la production agroalimentaire, l'agropastoralisme, les biocarburants, ou dans la perspective d'échanges sur les marchés de carbone. Bien que cette situation ne soit pas nouvelle et qu'elle soit liée à divers facteurs, notamment l'histoire des « relations foncières historiquement inéquitables au sein des communautés, aggravées par un siècle de transformation capitaliste », il reste que « le statut juridique insuffisant des droits communaux est le catalyseur le plus pernicieux dans leur disparition ».

C'est en effet parce que les droits fonciers ne sont pas clairement établis que les gouvernements peuvent « prendre des libertés indues avec les terres de leurs citoyens, et en particulier celles qui ne sont pas exploitées et qui sont tenues en commun par la tradition » (Alden Wily, 2011). La reconnaissance des droits sur les terres doit passer par la réforme des lois nationales qui, selon l'auteur, sont-elles mêmes vulnérables. En effet, d'après son étude sur une vingtaine de lois foncières africaines, il appert que ce sont sur des terres de statut public que les accapements à grande échelle se réalisent. Ces accapements restent des baux de location plutôt que des ventes à titre privé aux investisseurs. Mais comme le dit l'auteur, cela ne peut pas reconforter les communautés locales « étant donné que la durée de la plupart des baux est de l'ordre de 30 à 99 ans, privant jusqu'à quatre générations l'utilisation de ces terres ».

Comme nous l'avons dit, les articles sur l'essor de la foresterie communautaire sont nombreux et si certains déclarent que ce sont des échecs (Blaikie, 2006), et d'autres des réussites selon divers critères biophysiques, économiques ou institutionnels, ou bien encore selon « les limites des forêts, la taille du groupe et son homogénéité, la nature et la conception des règles, et la stabilité des conditions extérieures » (voir Agrawal et Chhatre 2007), tous s'accordent à dire que « le plus important pour le succès sont des droits de

propriété bien définis, des arrangements institutionnels efficaces, et des intérêts de la communauté et des incitations » (Pagdee et *al.* 2006, cité par Alden Wily 2011).

Weinstein, (2013) nous rappelle que « la question des communs n'est pas séparable des interrogations sur la place de la propriété et des formes de propriété dans l'économie (...) la propriété étant vue comme la base nécessaire de l'ordre marchand (...) aussi, le retour sur le devant de la scène de la question des communs ne se comprend qu'en contre point de ce retour d'une vision propriétaire de la société ».

L'article de Larson et Ram Dahal, (2012) est assez synthétique et évoque les différents types de foresterie communautaire dans le monde. Ils insistent sur le fait que les réformes les plus importantes en termes de droits sont ceux qui accordent des droits sûrs, permanents sur les forêts, voire à perpétuité.

Ceux-ci comprennent des titres fonciers sur de grands territoires, par exemple, pour les territoires autochtones au Nicaragua et en Bolivie et sur des « zones » délimitées comme aux Philippines, ou bien encore l'octroi des droits forestiers à perpétuité pour les communautés comme au Népal.

Les titres de propriété aux personnes ayant un espace commun dans les forêts existent également au Brésil, par exemple, pour les communautés de colons ou les communautés agro-extractives, ainsi que dans le nord de la Bolivie. On retrouve aussi les concessions forestières dans des cas au Guatemala, mais aussi en Afrique au Burkina Faso. Il est à noter que la reconnaissance des « terres communales » est dans la loi guatémaltèque. D'autres formalisations se retrouvent à la manière « des baux renouvelables pour la gestion des « friches » à travers des coopératives sur des terres communes villageoises en Inde ».

Enfin, on peut trouver divers types de co-gestion, la gestion collaborative ou de la communauté avec des accords forestiers à travers des contrats au Cameroun, au Ghana, Burkina Faso, et les Philippines; ou bien encore sous forme de contrats individuels pour la plantation d'arbres et le partage des revenus de la communauté au Ghana.

Au Mexique la réalisation de forêts communautaires existe depuis les années 1970. « Aujourd'hui la majorité des forêts du pays sont sous gestion communautaire. Les chiffres sont incertains mais il pourrait s'agir de 80 % des forêts » (Hoare, 2010).

Faisceaux de droits – contractualisation - Coûts de transaction

Mais les droits de propriété ne sont ni des droits privatifs, ni mêmes de droits d'usus et d'abus d'un bien foncier, délimité et matérialisé.

A travers la notion de *faisceau de droits* se joue des rapports sociaux qui vont au-delà de l'accaparement privatif d'un bien foncier. La notion de faisceau de droits est une vision importante, dominante et ancienne aux Etats Unis, nous dit Weinstein (2013). Il s'agit d'une notion qui analyse la propriété non pas comme « un rapport d'un individu à une chose, mais comme un rapport entre individus concernant une chose » (Weinstein, 2013).

Ce qui est le bien, objet possible d'une propriété, n'est pas un bien marchand mais un ensemble de droits tels les droits d'accès, d'usage, d'exploitation de ressources naturelles ; le droit de gérer individuellement ou collectivement une ressource ; basés sur des transactions entre les acteurs, de manière multiple et séparée. Cette notion de *bundle of rights* chère à l'économie institutionnelle est un système dans lequel les individus peuvent établir des transactions et des contractualisations, et est une forme de gouvernance considérée comme des plus efficaces.

Ainsi, à la manière du Coase de 1937, on retrouve la conception de la société à l'instar de celle d'une firme, ou d'une société par actions.

Mais Weinstein nous rappelle que si la vision d'Ostrom est bien liée à l'approche de Coase, ce n'est pas tant à partir de sa théorie de la firme (1937) mais plutôt sur celle des coûts sociaux (1960), dès lors qu'elle considère que, dans les cas d'échec de la coordination entre acteurs ou dans les cas de conflits, les individus peuvent trouver des arrangements entre eux sans avoir besoin d'une intervention (étatique) extérieure (Weinstein, 2013). Mais cet auteur précise que cela peut réussir « dans la mesure où sont respectées des conditions essentielles : que les droits détenus par chaque individu soient initialement parfaitement définis, et que soit laissée aux individus concernés la liberté de négocier entre eux un contrat qui pourra modifier la définition initiale des droits » (Weinstein, 2013). Mais il ajoute « à condition également que les coûts de transactions soient faibles ou nuls ». Ainsi « la définition des droits de propriété, et leur respect (leur « *enforcement* »), et la liberté contractuelle deviennent les conditions premières de l'efficacité économique » (Weinstein, 2013).

C'est en Asie que les expériences de foresterie communautaires sont les plus anciennes, mais c'est aussi en Asie que certaines formes de contractualisation sont tentées.

Le cas spécifique de l'Indonésie montre que les terres forestières sont l'objet d'accaparement important pour les monocultures et les contractualisations avec les communautés et les agriculteurs et leurs familles.

(Arifin B., et *al.* 2009) montrent dans leur étude qu'une « large gamme d'instruments de politique a été conçue et appliquée pour soutenir les objectifs de gestion durable des forêts. (...) la conception des contrats de foresterie communautaire dans le Sumber Jaya (province de Lampung) en Indonésie » se réfère à « des accords entre le Département des forêts et des groupes communautaires avec des droits de location limités dans le temps dans des forêts de protection, à la condition que les agriculteurs respectent les restrictions d'utilisation des terres et de payer les frais requis. Les agriculteurs perçoivent que les contrats représentent un faisceau de restrictions et d'incitations, dont certaines sont explicitement indiquées dans le contrat et d'autres non. (...) Les résultats montrent que les agriculteurs sont plus préoccupés par la durée du contrat, et relativement indifférents au sujet des exigences relatives à la densité des arbres et la composition des espèces (...) Les résultats impliquent que les agriculteurs, dans cette partie de l'Indonésie, seraient disposés à respecter les limites assez strictes sur l'utilisation des terres, à condition qu'ils puissent être assurés de droits à long terme sur les arbres plantés ». Ce programme forestier de la communauté indonésienne ou Hutan Kamasyarakatan (HKM) a débuté en 1998 et visait à transférer la gestion de forêt de protection aux collectivités dans lesquelles les productions de café dans des jardins multi-strates assuraient la lutte anti érosive et les services environnementaux des bassins versants. Cette initiative, à la fois de l'ICRAF et du programme Récompenser les Uplands pauvres pour les services environnementaux (RUPES), visait à renforcer la loi indonésienne pour la gestion forestière à base communautaire (HKM). Il concernait environ 40 000 ha et 16 groupes d'agriculteurs (Kerr, 2006). Mais les principales contraintes de ce projet étaient, d'une part, une insuffisance des ressources humaines et financières du département forestier pour suivre, informer et faciliter les processus ; d'autre part, dans le coût et la longueur du processus de la demande des communautés (cartographie participative, mise en place de règles et un plan quinquennal pour le développement de la terre en forêt) (Arifin, 2006). Pour demander une prolongation au-delà de la période d'essai, les agriculteurs doivent s'organiser en coopérative officielle et payer une taxe (environ \$ 2000). « Jusqu'à présent aucune des extensions n'a été accordée. La raison invoquée est le manque de capacité de suivi au sein du département forestier, nécessaire pour confirmer la bonne performance des groupes HKM au

cours de leur période d'essai de cinq ans. Cependant, une raison plus profonde réside peut-être dans l'incertitude du gouvernement quant à savoir s'il doit effectivement aller de l'avant avec une permission de 25 ans » (Kerr, 2006).

Exemple de la Chine :

Après la période de collectivisation du monde rural (1950 – 1980) la Chine a entamé un processus de dévolution de la gestion des forêts.

Les forêts de Chine sont divisées entre les forêts d'Etat et les forêts non étatiques. Les premières sont directement gérées par le Ministère des forêts (MoF) et les secondes sont sous la supervision d'autres institutions telles les collectifs, ou plus récemment les villages administratifs voire les ménages, mais où le contrôle de l'Etat reste considérable (Dachang et Edmunds, 2003 : 21).

La spécificité de la Chine est d'une part d'avoir un Etat fort et efficace lorsqu'il s'agit d'appliquer des politiques à grande échelle. Aussi les expériences de dévolution au niveau local sont-elles prises sans trop de risque. La Chine n'a pas ou très peu d'Ong sur son territoire et l'Etat et les paysans se confrontent sans intermédiaire, et les relations public-privées sont encouragées. Aussi la dévolution de la gestion des forêts est, en Chine, en direction des ménages, ainsi que des communautés villageoises. Les officiels chinois ont tenté de construire le capital social et institutionnel par la collectivisation de la production rurale y compris les productions forestières. La comparaison des formes institutionnelles créées par l'Etat avec les formes qui ont émergées des initiatives locales est intéressante. (ma traduction , Dachang et Edmunds, 2003 : 21)

Un système *d'actionnariat* serait le meilleur moyen de progresser selon les auteurs, en précisant que l'Etat devra veiller à ce qu'il ne creuse pas les inégalités sociales. (p 21)

Les forêts non étatiques représentent 65 % du total des forêts des provinces du Yunan et du Sichuan. Dans les 10 autres provinces du Sud la proportion atteint 90 %. (Dachang et Edmunds, 2003 : 22). Mais dans le Yunan et le Sichuan, les populations villageoises et les ménages ne profitent pas de droits de propriété et de gestion qui sont importants dans les forêts non étatiques, mais elles sont aussi engagées dans la gestion d'une partie des forêts étatiques (ma traduction, p 22).

Dans le système d'actionnariat promu par le gouvernement, la forêt est gérée collectivement, et tous les résidents d'un village sont enregistrés avec une part égale et les profits de la forêt sont distribués aux ménages selon le nombre de parts qu'ils possèdent. Le comité villageois prend les décisions importantes avec des degrés divers de redevabilité envers les villageois (Dachang, et Edmunds, 2003 : 25).

Cela concerne des forêts relativement petites. Ses défenseurs disent que ce système dépasse les problèmes de fragmentation de la gestion forestière entre ménages et règle aussi plus facilement les problèmes techniques. Mais les ménages locaux ne sont pas enthousiastes et ont préféré initier leur propre système d'actionnariat ou bien de rester dans une gestion par ménages.

Le système d'actionnariat initié par les villageois est différent du système organisé par le gouvernement sur trois points : 1/ il est initié par des personnes hors gouvernement. Cependant leurs relations avec les partenaires extérieurs comme les compagnies forestières auxquelles ils font souvent appel, sont ambiguës, comme le sont aussi leurs relations avec les villages administratifs, relais du gouvernement central. 2/ le système d'actionnariat impulsé par le gouvernement concerne plus les forêts collectives distribuées entre les ménages, alors que le système initiés par les villageois est plus la mise en commun des terres des ménages sur lesquelles ils feront des plantations. Enfin 3/ les actionnaires du système du

gouvernement sont tous des membres des villages concernés alors que dans l'autre système ils peuvent s'associer avec des extérieurs, du service public ou d'autres institutions.

Il est à noter qu'en Chine les minorités ethniques ont leur propre système de gestion forestière. Par exemple les leaders traditionnels Miao continuent d'avoir une autorité sur la gestion et les décisions dans les parties de la province du Guizhou. Mais « ironically, recent devolution policies seem to threaten minority management systems that survived the era of centralized management » (Dachang et Edmunds, 2003 : 26).

Dans les forêts de l'Etat en Chine, il y a deux types de gestion : la première par l'Etat et des sociétés forestières d'Etat comme dans le Nord-Est du pays, les secondes sont en gestion participative ou en *joint forest management* (JFM) comme en Inde où il y a contractualisation d'une partie des forêts étatiques avec les communautés locales.

Quoi qu'il en soit, la dévolution des droits et le transfert de règles compréhensibles restent problématiques : notamment en ce qui concerne la récolte, la coupe et le commerce des produits forestiers (Dachang et Edmunds, 2003 : 41) (alors qu'avant il y avait quota de coupe, permis de coupe et de transport, et de transformation) / la dévolution partielle entraîne des conflits dans les incitations et limite l'enthousiasme local à planter et gérer durablement les forêts. Par exemple, les paysans étaient intéressés par la coupe de bambou parce qu'elle était moins taxée et moins réglementée que celle du bois). De la même manière pour l'eucalyptus dont les paysans pouvaient extraire les feuilles et les noix (Idem : 42). Alors que planter des espèces de bois d'œuvre ne les intéressent pas car ils n'ont pas les moyens de les couper ni de les commercialiser et qu'ils dépendent des calendriers de coupe et des plans du gouvernement ».

Ce sont ici des problèmes récurrents à toutes les forêts communautaires. Y compris dans les pays d'Afrique.

III / Qu'est-ce qu'une communauté locale « traditionnelle » ?

« Dans les discours et dans la pratique des acteurs du développement, le choix d'intervenir à l'échelle « locale » prend sa source dans « une idéologie très communautariste » (Bako-Arifari et Laurent, 1998, Olivier de Sardan 2010, Lavigne Delville 2006, Agrawal et Gibson 1999, Blaikie, 2006). En effet, du point de vue des bailleurs de fonds et des représentants d'organisations internationales ou non gouvernementales, l'échelle communautaire représente un espace de relations d'interconnaissances fortes qui serait, pour cette raison, plus à même de mobiliser les ressorts de l'action collective. Il s'agit là en vérité d'un double malentendu. D'une part, la communauté villageoise est, comme toute société, traversée par des intérêts divergents entre groupes sociaux et/ou statutaires (castes, lignages, groupes d'âges, sexes), des hiérarchies et des inégalités, et par des conflits, et ne forme pas un groupe homogène, loin s'en faut (Bako-Arifari et Laurent, 1998, Bardhan, 2002, Lavigne Delville et Hochet, 2005, Olivier de Sardan, 2013). D'autre part, les présupposés sous-jacents à l'action collective prennent leur source dans une approche individualiste où le collectif s'appréhende comme un agrégat de stratégies d'acteurs atomisés dont les choix sont supposés rationnels et les comportements intentionnels, conscients et libres. Cette approche justifie la nécessité d'une coordination, de type contractualisé » (Antona & Boutinot, 2014).

Les définitions de la communauté en termes anthropologiques ne sont que rarement retenues quand elles ne sont pas tout simplement ignorées, tant par les décideurs politiques ou les institutions et programmes de développement que par un grand nombre d'ONG. Bien souvent

parce qu'elles rendent compte de la complexité des rapports sociaux et de leur dynamique. La diversité des situations s'opposent aux formes de standardisation des réformes forestières, de leurs critères et indicateurs d'évaluation et de suivi. Et les discours sur la communauté tendent à en produire une image nécessairement consensuelle, alors même que toute communauté humaine est traversée par des dissensions ou des conflits et qu'elle n'est pas homogène. Bien que certains anthropologues aient pu divulguer cette illusion (Belloncle, 1985) et que les interventions pour le développement l'ont utilisée depuis la fin des années 1980, il s'agit d'une vision réductrice et fautive de la communauté. Fortement empreinte d'idéologie (Olivier de Sardan, 1995) cette notion erronée selon laquelle l'Afrique est le continent des communautés villageoises homogènes, immuables et consensuelles, perdure.

La communauté n'est pas davantage un collectif indéfini aux règles instables où ne se joueraient que les tensions entre les stratégies économiques individualistes face aux contraintes, aux lourdeurs et au déterminisme du groupe social, comme certains le prétendent (Karsenty, 2010 : 96), ce qui n'est qu'un prolongement des stéréotypes largement partagés, basés sur les analyses économiques du choix rationnel évoquées plus avant. Cette opposition rappelle également les anciens débats des années 1970 entre Meister (1969, 1977) et Belloncle (1982, 1984) dans l'analyse dichotomique des dynamiques de développement des sociétés africaines : le développement par la liberté individuelle d'entreprendre Vs le développement de/par la communauté dans son ensemble.

Les sociétés africaines sont au contraire des sociétés à la fois fortement hiérarchisées, pour la plupart d'entre elles, et très individualisées, et ce, depuis l'ère précoloniale (Olivier de Sardan, 1995). Les systèmes coloniaux ont renforcé ces hiérarchies tout en les déplaçant de leurs assises légitimes par le remplacement des chefs coutumiers par des chefferies administratives redevables envers le colonisateur, sans faire disparaître les anciens rapports de pouvoir. Ainsi, les communautés rurales africaines s'organisent dans des rapports sociaux complexes engendrés par l'histoire et les dynamiques contemporaines. La notion de communauté englobe un ensemble de liens sociaux de parenté, de voisinage, de relations de proximité, mais aussi de réseaux élargis qui configurent de nombreuses « contradictions de type statutaire (homme/femme ; aînés/cadet ; hommes libres/ anciens esclaves, autochtones / allochtones), compétitions liées aux facteurs de production (contrôle de la force de travail, maîtrise du foncier, tensions agriculteurs / éleveurs) ou aux enjeux de pouvoir (chefferie coopérative, partis, notabilité, etc.), voire rivalités plus fluides, interpersonnelles ou mettant en jeu des réseaux formels ou informels (voisinage, parenté, amitié, camaraderie, clientélisme, factionnalisme, etc) » (Olivier de Sardan, 1995).

Plutôt qu'instables, les règles communautaires sont plurielles et s'articulent autour d'anciens et de nouveaux types de liens sociaux de pouvoir et de solidarité qu'il faut comprendre pour saisir les contours, nécessairement ouverts et fluides, des dites « communautés ». La notion de « d'acteurs stratégiques » de Jean Pierre Olivier de Sardan, est en ce sens un concept utile.

Il est donc nécessaire de comprendre que la vision quelque peu théorique des recherches sur les *Community Based Natural Resource Management* telle que les approches en économie institutionnelle l'ont diffusée, en produisant une image généralisante et réifiante, n'ont pas toujours permis de rendre compte empiriquement de la nature et des dynamiques sociales qui organisent les communautés en question.

Ces travaux avaient toutefois également montré que les succès et les échecs de la gestion des communs étaient liés à la taille plus ou moins petite ou moyenne des entreprises, telle que dans le cas des pêcheries (Forsyth and Johnson, 2014). Mais les questions d'hétérogénéité et

de la taille des groupes dans l'action collective ne font pas consensus, non seulement parce que les concepts décrivant cette hétérogénéité ne sont pas uniformes, mais aussi parce que les institutions ont un rôle à jouer. Ainsi, Poteete and Ostrom (2004) montrent que les institutions peuvent renforcer l'hétérogénéité, la réduire ou la compenser. Cette hétérogénéité renvoie à l'idée des systèmes polycentriques d'Ostrom.

Mais « la gestion forestière communautaire (CBFM), lorsqu'elle est superposée à une économie et des structures sociales préexistantes, affecte la vulnérabilité rurale (Chomba S., et al., 2014). Les auteurs montrent que dans le centre- Nord du Kenya, dans le cas de la forêt de Ngare Ndare, les distinctions sociales et économiques sont historiquement intégrées dans les modes de répartition, allocation et déposssession des terres et des forêts, et que, plutôt que de réduire ces inégalités, « les *Community based forest management* accroissent la vulnérabilité des groupes défavorisés par le biais de deux mécanismes : la taxation des produits forestiers de subsistance et la capture par les élites des institutions locales, au lieu de jouer le rôle d'intermédiaire dans l'accès aux ressources.

En effet, la gestion des biens communs n'est pas déterminée seulement par la nature de la ressource, sa stabilité, son stockage, sa taille ou sa délimitation. La gestion de la rareté de la ressource n'est pas le seul moteur d'une gestion commune, mais c'est surtout la régulation et la médiation des rapports sociaux, ainsi que le montre Mosse (1997), qui favorisent la gestion des communs.

Ainsi, et nous le verrons plus loin, la notion de coût de transaction est un facteur important à considérer dans la conception et les alternatives dans les modes de gestion des forêts communautaires.

La « communauté idéale », aux contours délimités et aux règles construites en commun et partagées, n'existe pas. Et en Afrique plus particulièrement, comme nous le dit Olivier de Sardan (1996), « l'absence de la chose publique » se retrouve au niveau villageois et rend compte des difficultés qu'ont les Ongs à vouloir mettre en œuvre des programmes communautaires. « La multiplicité des collectifs (familles, classes d'âges, sociétés rituelles, etc.) souvent dans un climat de rivalité et d'antagonismes, n'est en rien signe de « communauté » » (Olivier de Sardan, 1996 : 113).

En revanche il existe des groupes sociaux, plus ou moins mobilisés, mobilisables, qui sont traversés d'intérêts plus ou moins convergents et dont les pratiques sociales sont à analyser et à comprendre pour saisir les échelles sociales, les bases économiques et liens politiques au territoire, éléments à partir desquels se construisent des pratiques « communes » .

IV / Décentralisation, démocratisation, pouvoir, autorité, corruption.

Le leitmotiv d'un grand nombre de publications sur la gestion décentralisée des ressources forestières est de rappeler que les communautés villageoises sont plus à même de respecter les normes locales émanant des autorités traditionnelles légitimes, sans toutefois toujours en explorer précisément les pratiques. « Au niveau communautaire, les règlements sont couramment utilisés pour gérer les ressources naturelles. Cependant, il y a peu de recherches sur la façon dont les communautés adoptent ces règlements et ce qui détermine la sensibilisation et la conformité à ces règlements » (Nkonya et al. 2008). Ces mêmes auteurs rappellent toutefois que la probabilité de se conformer à la réglementation édictée par les conseils de village est plus grande que dans le cas où de tels règlements sont adoptés par les

organes législatifs supérieurs, suggérant le rôle important joué par la décentralisation de la GRN » (*Idem*).

Les politiques de décentralisation mises en œuvre dans la plupart des pays du Sud à l'instar des démocraties occidentales et dans le cadre des programmes d'aide au développement, s'inscrivent dans des contextes historiques, sociaux et politiques diversifiés et dont les structures héritées des formes précoloniales, coloniales et post coloniales se superposent et se complexifient dans des formes idiosyncrasiques. Mais, d'une manière générale, ainsi que nous le dit Ribot et *al.*, (2008), sans démocratie, les formes communautaires de gestion des ressources n'apportent pas les succès attendus et les processus de décentralisation connaissent des fortunes très inégales.

Ribot et *al.*, (2008), demandent « quels sont les effets de la démocratie sur les réformes et les projets de décentralisation »?

Dans un premier temps, les objectifs affichés des réformes de décentralisation étaient « d'améliorer la prestation de services, le développement et la gestion au niveau local ». Ces processus ont engendré en fait un transfert de pouvoir à « un large éventail d'institutions locales, y compris les organismes privés, les autorités coutumières et les Ongs ». Ces multiples institutions locales se retrouvent ainsi dans une lutte et « une concurrence pour la légitimité ». Les auteurs s'interrogent alors sur les conditions à partir desquelles une telle décentralisation, avec une pluralité d'interlocuteurs locaux et « des formes fragmentées d'autorité et d'appartenance » peuvent favoriser ou consolider la démocratie locale.

Les travaux de Ribot et *al.*, (2008), montrent que Les gouvernements de l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, la Russie, Guatemala, le Bénin, le Sénégal, le Malawi et l'Afrique du Sud « ont lancé des processus ostensiblement conçus pour permettre aux populations locales de gérer leurs propres affaires ».

Toutefois les processus et les contextes produisent des situations distinctes dans la reconfiguration des pouvoirs. Par exemple, les auteurs présentent des initiatives *bottom-up* et *top down*. Ainsi la mobilisation d'un mouvement d'union sociale caractérise la dynamique au Brésil, et celui d'un mouvement social indigène celle du Guatemala ; tandis qu'au Malawi, au Bénin et au Sénégal, les objectifs de gestion décentralisée apparaissent plus instrumentalisés. Les résultats de ces choix politiques sont distincts et mitigés d'un pays à l'autre. Ainsi « la reconnaissance du gouvernement local en Inde, en Indonésie, en Russie et au Guatemala a aidé les gouvernements locaux à devenir pertinents et plus représentatifs» (ma traduction). Le Brésil, le Malawi, le Bénin et le Sénégal, ont pu voir apparaître des formes de contournement des administrations locales élues à travers des comités de projet «déconcentrés» et d'autres organisations privées de la société civile». Et dans le cas sud-africain, la reconnaissance des droits collectifs a produit l'élection démocratique d'un chef ethnique.

Les expériences en Asie, (Phrang R & Shantanu M. *in* : Edmund et Wollenberg, 2003 : ix) montrent comment les politiques de décentralisation, dévolution, aux collectivités locales des compétences de gestion des forêts ont permis le renforcement de l'Etat à travers ses services forestiers de contrôle et ont favorisé des enrichissements. Plus que cela, cela a permis l'extension du contrôle de l'Etat là où il n'existait pas avant.

« For forest users who already enjoyed substantial control over and benefits from forests, devolution policies facilitated the extension of state control where it did not exist before. For forest users who previously lacked access to forest products or land and sometimes gained significant benefits from devolution policies, these gains were constrained by bureaucratic controls and elite power structures”.

Plus encore les auteurs précisent:

« The emphasis of devolution has been on transferring responsibilities for planting and protecting to forest users, while retaining authority over most aspects of management. By supervising or organizing planning processes, local organizations or tax regulatory incentives, forest departments exerted control at far less cost to themselves, and could afford to reach into forests where they had no effective presence before ».

Pour Ribot et *al.*, (2008), L'autonomisation des collectivités locales en Inde et en Indonésie illustre comment la concurrence démocratique façonne l'articulation politique des citoyens avec l'État (Ito 2007; voir Chhatre, cité par Ribot et *al.*, (2008). Pour ces auteurs les décentralisations entérinent les inégalités et les hiérarchies pré existantes ; renforcent les divisions de classe en Indonésie, les fractures des partis au Brésil, les lignes autochtones /non autochtones au Guatemala. Les projets de développement au Sénégal et au Bénin ont appuyé les distinctions ethniques ou de genre.

L'article montre l'extrême diversité des situations où, dans certains pays, la décentralisation a permis de (re)légitimer les institutions locales, mais dans d'autres, elle a autorisé la constitution d'autorités parallèles, parfois par des acteurs privés, ou encore, par l'élection démocratique d'un chef ethnique. L'article montre comment la décentralisation met en concurrence des institutions locales et façonne le rapport des sociétés civiles avec l'État. En Inde, la société civile est plus autonome et constituée de citoyens, tandis qu'en Indonésie ce sont des élites locales plus ou moins liées à l'État ; mais même là, les auteurs envisagent l'idée que la concurrence locale pourrait favoriser l'inclusion plus large, par les élites, des paysans plus pauvres. Si « l'Indonésie montre les limites d'une approche de la démocratie et du développement local par la « société civile », la concurrence croissante des acteurs dans le but d'influencer la fonction publique décentralisée pourrait, au fil du temps, créer des incitations pour élargir l'élite et permettre l'inclusion sociale, offrant des possibilités aux pauvres villageois d'influencer la politique » (ma traduction) (Ito 2007, cité par Ribot et *al.* 2008).

Ainsi, bien souvent les processus de délégation des autorités aux échelles locales tendent à reproduire les inégalités et les structures sociales et, de ce fait, limitent la participation de tous les acteurs. Toutefois, nous voyons dans les exemples de Ribot et *al.* (2008), que là où la société civile émerge sous forme de mobilisation *bottom-up* de mouvements sociaux, les processus sont plus prometteurs, que ce soit par des mouvements syndicaux (Brésil) ou de groupes autochtones (Guatemala). Larson et Ram Dahal, (2012) remarquent aussi que les mouvements des peuples autochtones permettent une mobilisation porteuse de démocratie et de reconnaissance de la légitimité de leurs droits et de leur autorité.

Mais bien souvent se produit ce que Ribot (et *al.* 2008) appellent l'approche sélective qui consiste à mettre en œuvre des projet de gestion des ressources en sélectionnant des acteurs locaux de la société civile, alliés aux objectifs du projet, pour les constituer en comités. Ainsi cela a été observé au Sénégal, au Malawi et au Bénin. L'article montre que ces projets de gestion décentralisée comme au Sénégal (dans les pêches et forêts) ont eu des approches sélectives de la société civile en choisissant les élites en fonction des liens avec les objectifs du projet, ainsi qu'en Indonésie où la sélection d'élites locales était basée sur le genre, l'ethnie, la classe ou le parti. Et ces processus n'ont pas produit l'*empowerment* des plus pauvres ou n'ont pas permis à tous les groupes, surtout, marginalisés, d'influencer les politiques.

Les auteurs insistent sur l'hypothèse selon laquelle là où la société civile émanait de mouvements sociaux, elle apparaissait plus efficace pour représenter et servir les intérêts des plus pauvres. Ils montrent également que les aspects distributifs de reconnaissance ne sont pas uniquement locaux et des mécanismes sont nécessaires pour s'assurer que les populations marginales soient intégrées à la gouvernance. Ainsi les rôles du gouvernement à la fois local et central sont d'assurer l'inclusion et l'autonomisation des groupes marginalisés. Ainsi en Afrique du Sud la communauté locale a eu le soutien de la commission des terres du gouvernement central.

Certains auteurs soutiennent que l'autorité locale et la démocratie locale ne sont pas au service des pauvres tant qu'il n'y a pas de mandat central pour le faire (Crook et Sverrisson (2001), cités par Ribot et al. 2008). Alors que Foster et al. (2004) montrent que les gouvernements locaux démocratiques en Inde sont plus pro - pauvres que les autorités locales autocratiques. Et Heller et al. (2007) évoquent le fait que toutes les catégories sociales, y compris les agriculteurs, les syndicats, les castes et les femmes ont trouvé une meilleure prestation de service suite aux réformes de décentralisation démocratique (Ribot et al., 2008).

De toute évidence, démocratie et décentralisation peuvent servir les pauvres, mais en ciblant volontairement les catégories concernées (femmes, castes inférieures et groupes sous-privilegiés) (Mansouri et Rao 2003: 11-14; Heller et al. 2007: 629).

Fraser (2000: 115) propose l'idéal de la «parité de participation», par laquelle chaque groupe de citoyens, indépendamment de l'identité, doit avoir une chance égale de participer aux institutions démocratiques (Ribot et al., 2008).

Il est en effet nécessaire «d'envisager avec soin les mécanismes de responsabilisation verticaux (vers le haut ainsi que vers le bas), l'échelle appropriée et les liaisons avec les structures officielles et traditionnelles existantes », ainsi que de faire l'effort d'intégrer les problématiques du genre dans les modalités de gestion des forêts, ce qui est rarement envisagé (Maindo et Kapa, 2014).

Nelson and Agrawal (2008) nuancent toutefois les efforts visant à décentraliser le contrôle sur les ressources naturelles aux communautés locales en montrant la nature politique de ces processus institutionnels, plus spécifiquement dans la gestion de la faune en Afrique orientale et australe. Ils montrent que ces réformes institutionnelles de la décentralisation sont largement contraintes par les intérêts de l'Etat, notamment par la valeur économique et commerciale de la faune, et les formes de patronage de la part des autorités.

Par ailleurs Søreide and Truex (2013) signalent la nécessité d'être très prudents du fait de la multiplication des institutions et autorités locales que produisent les réformes de décentralisation. Ce qu'ils appellent les Multi-stakeholder groups, composés des acteurs de la société civile, des membres du gouvernement et des acteurs du secteur privé- favoriseraient les collusions entre les organismes du secteur privé et le gouvernement, et contribueraient à affaiblir la société civile. « Une initiative multipartite peut jouer un rôle dans l'élévation du niveau des activités de production, assurer la protection des groupes ou des espèces vulnérables, ou permettre l'accès à l'information sur les revenus des ressources, mais ils ne sont pas une panacée pour tous les maux du secteur, et ne sont pas appropriés dans de nombreux contextes » (Søreide and Truex (2013).

La corruption, leitmotiv ou prétexte aux politiques d'aide ?

La question de la corruption est souvent liée, dans la littérature, aux problématiques de gestion décentralisée des ressources et de leur contrôle. Elle est également consubstantielle à la distinction entre les formes de production formelle et informelle, (légitime-illégitime), la redistribution de richesses et, partant, les inégalités. Dobson et Ramlogan-Dobson (2012) nous rappellent, en citant Gupta et al. (2002); Gyimah-Brempong et Muñoz de Camacho, (2006) que la corruption ne permet pas de réduire les inégalités sociales. Cependant, leurs propres travaux récents sur l'Amérique latine (Dobson et Ramlogan-Dobson, 2010; Andres et Ramlogan-Dobson, 2011), tendent, au contraire à montrer qu'il existe un compromis possible entre la corruption et les inégalités, notamment dans des pays où le secteur informel est très large. Ils expliquent cette situation par le fait que les individus les plus pauvres n'ont pas suffisamment de ressources personnelles ou de qualités requises pour trouver un emploi dans l'économie formelle. C'est seulement à travers le secteur informel que les plus pauvres sont susceptibles de trouver un emploi et une source de revenus. Les auteurs avancent que les politiques anti-corruption qui s'appliquent au marché du travail (et d'autres règlements) ont un impact négatif sur l'emploi dans le secteur informel, et donc sur la pauvreté.

Certains autres articles examinent les techniques d'enquête (PETS Public Expenditure Tracking Surveys – QSDS, The Quantitative Service Delivery Survey) qui visent à une meilleure mesure de la corruption au niveau micro-économique (Reinikka Ritva and Jakob Svensson, 2006). Toutefois, ces derniers concluent que sans des lois et des institutions fiables, les mesures ne sont pas suffisantes pour améliorer la situation. Ainsi, la lutte contre la corruption demande « la réforme du processus politique et la restructuration des systèmes de régulation » d'une part, et d'autre part doivent être complétés par « un effort systématique pour accroître la capacité des citoyens à surveiller et contester les abus du système, et d'informer les citoyens sur leurs droits » (Reinikka Ritva and Jakob Svensson, 2006).

De même en est-il du lien entre les pratiques de corruption et la déforestation. Également à partir d'étude statistique, Barrett et al. (2006) démontrent qu'il existe deux problèmes qui affaiblissent les arguments qui relient la corruption à la déforestation des ressources naturelles. D'une part « Les études qui utilisent des indicateurs au niveau national de la corruption ne parviennent pas à noter que la corruption prend de nombreuses formes, à de multiples niveaux, qui peuvent influencer sur l'utilisation des ressources tout à fait différemment (négative, positive, ou pas du tout) ». D'autre part « sans un modèle de causalité clair du mécanisme par lequel la corruption affecte les ressources, il faut traiter avec prudence toute relation estimée entre la corruption et l'état des ressources naturelles (...) les simples modèles reliant les mesures de corruption et de l'utilisation des ressources naturelles en général ne tiennent pas compte d'autres variables de contrôle qui sont d'importants pivots de la relation entre les humains et les ressources naturelles » Barrett et al. (2006).

Par ailleurs, et en particulier en Afrique, les articles traitant des questions de corruption sont pléthoriques. Ils montrent en grande partie qu'elle représente un phénomène vaste qui, au-delà des emplois pour les plus pauvres, compromet également la bonne gouvernance.

Mais il y a de 'rares économistes' qui osent dire que la corruption peut avoir des avantages. Ainsi, Meon et Weill (2010), s'avancent à dire que la corruption est efficace. L'argument utilisé plus communément « repose sur l'hypothèse de « l'huile dans les rouages » qu'elle permet. « Selon cette hypothèse, avancée par Leff (1964), Leys (1965) et Huntington (1968), la corruption peut être bénéfique (...) en atténuant les distorsions causées par le mauvais fonctionnement des institutions » (Meon et Weill, 2010). Par exemple Lui (1985) a montré que « la corruption peut être un moyen efficace de réduire le coût et le temps dans les files d'attente dans les administrations ».

« Cependant, les milieux politiques ne partagent pas l'idée que la corruption peut parfois être efficace. Au contraire, des organisations internationales comme le FMI ou l'OCDE voient la corruption comme un obstacle majeur au développement économique. La lutte contre la corruption a suscité une attention considérable. Cela a abouti à des initiatives internationales telles que l'ONU avec la Convention contre la corruption, adoptée en 2003, ou la " Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales », qui sont entrées en vigueur en Avril de 1999 » (Meon et Weill, 2010).

« Mauro (1995), confirmé par Mo (2001), ont observé que la corruption a été préjudiciable à l'investissement partout, mais surtout dans les pays dont le cadre institutionnel était par ailleurs défectueux. Cela va à l'encontre de l'hypothèse première et révèle au contraire que la corruption est comme « un grain de sable » dans le mécanisme. Mais ces contributions se concentrent sur l'accumulation des facteurs de production plutôt que sur la productivité. Or, dans les études comparatives entre les pays, les différences de performances résultent des différences de productivité comme Caselli (2005) le souligne » (cité par Meon et Weill, 2010).

Ces auteurs concluent que la corruption est moins nocive pour l'efficacité dans les pays où la gouvernance est défectueuse et qu'elle « compense les défauts d'un cadre institutionnel, comme d'une administration inefficace, un Etat de droit faible, ou de la violence politique ».

Toutefois ces auteurs remarquent que la corruption peut aussi avoir des inconvénients en imposant des coûts supplémentaires dans un environnement institutionnel fragile. Mais ils concluent en précisant que « La corruption peut avoir ses propres mérites dans la promotion du développement, et ne devrait donc pas être jugée uniquement sur des raisons morales ». Ils préconisent ainsi d' « encourager les pays à lutter contre la corruption, tout en cherchant à améliorer d'autres aspects de la gouvernance, principalement l'efficacité du gouvernement et la qualité de son cadre réglementaire » (Meon & Weill, 2010).

La gouvernance, on l'a vu, peut multiplier les acteurs, les autorités et les institutions dans les prises de décisions. Søreide and Truex, (2013) montrent, eux, que les dispositifs pluri-acteurs ne permettent pas de lutter contre la corruption, au contraire.

D'un point de vue socio-anthropologique, Olivier de Sardan (1996) remet en question bien des présupposés et un certain nombre d'études économiques qui s'attachent à mesurer les effets de la corruption sur l'efficacité de l'économie et qui, dans la grande majorité des cas, concluent que ces mesures sont insuffisantes. Par ailleurs, Olivier de Sardan nuance les points de vue qui tendent à lier de manière systématique les pratiques de corruption aux faiblesses démocratiques des gouvernements, ainsi qu'aux faillites institutionnelles. Olivier de Sardan nous rappelle des points essentiels sur la corruption en se positionnant sur un registre sociologique et historique par rapport à un phénomène « que l'éthique négative considère comme a- moral ou immoral ». Contrairement aux visions normatives de la corruption, cet auteur se place du point de vue des acteurs et montre que les pratiques de corruption au quotidien sont enchâssées dans des pratiques culturelles ou néo-culturelles. Mais il ne s'agit pas là d'une vision culturaliste, mais bien de rendre compte des normes locales, de « l'ancrage dans les sociétés africaines des liens entre pratiques sociales et familiales avec les pratiques de la corruption de telle manière que ces pratiques ne semblent pas de la corruption à ceux qui les pratiquent ». Ces pratiques de corruption entrent des codes sociaux partagés, « des modes de reconnaissance sociale » et « d'intelligibilité des interactions » sociales. Cet auteur nous présente 7 thèses sur la corruption en Afrique. 1/« Le complexe de la corruption » : « pratiques associées à des fonctions étatiques, para étatiques, ou

bureaucratiques » qui ont en commun « d'être en contradiction avec l'éthique officielle du « bien public » ou du « service public », de permettre des formes illégales d'enrichissement et d'user et d'abuser à cet effet, de positions de pouvoir ». 2/ « La corruption n'est ni marginale, ni sectorialisée, ni réprimée, elle est généralisée et banalisée ». 3/ Elle est stigmatisée, « elle est aussi dénoncée dans les mots qu'elle est pratiquée dans les faits ». 4/ « La stigmatisation verbale de la corruption ne débouche presque jamais sur des procédures judiciaires de sanctions ». 5/ « La corruption est un processus cumulatif et expansionniste, peu réversible, qui se répand plutôt du haut vers le bas ». 6/ « Il n'y a pas de corrélation évidente entre d'un côté l'ampleur de la corruption et de l'autre côté, les types de régime politiques, leur degré de despotisme et leur efficacité économique ». 7/ « la frontière de ce qui relèverait de la corruption et ce qui, n'en relèverait pas est fluctuante et dépend du contexte et de la position des acteurs ». (Olivier de Sardan, 1996).

L'histoire africaine invite à se distancer des formes normatives de l'analyse de la corruption et s'inscrit dans d'autres logiques qui vont des « logiques du cadeau » comme devoir moral, symbolique, aux logiques du devoir d'entraide et de réseau qui aident à remobiliser des liens sociaux quand ils font défaut, jusqu'aux « logiques de l'autorité prédatrice » et celles de « l'accumulation re-distributive » assez proches l'une de l'autre et qui s'inscrivent respectivement dans les positions d'autorité et dans de fortes pressions sociales.

Il n'en reste pas moins que, plus spécifiquement dans le milieu forestier, Blundo (2013) nous montre avec précision, que les modes d'enrichissement illicites qui trouvent dans le système répressif de la gestion forestière des occasions multiples de se réaliser (recettes contentieuses, laisser-passer, amendes, taxes, etc.) , peuvent parfois conduire des agents des Eaux et Forêts, à maintenir des services publics en état de fonctionner quand les budgets de l'Etat ne le permettent pas.

Pour conclure, le constat de la superposition des différents types d'autorités et de droits issus des époques précoloniales, coloniales et contemporaines, dans des formes idiosyncrasiques, amène l'auteur à rappeler qu'elles engendrent des pratiques de médiation et de courtage qui viennent encore s'ajouter à tel point que « le recours généralisé aux intermédiaires dissout ainsi la visibilité et la lisibilité des pratiques de corruption en les noyant dans des usages communs » (Olivier de Sardan, 1996).

Ainsi, les phénomènes d'intermédiation conduisent moins à se conformer aux règles qu'à négocier les règles elles-mêmes. Et, en revenant sur les analyses institutionnalistes, il peut être dit que l'intermédiation nécessaire aux contextes de délégation des responsabilités de gestion des ressources naturelles au niveau local, n'est pas exempte de phénomènes corruptifs. Les groupes multipartites - impliquant des représentants de la société civile, le gouvernement et le secteur privé - s'ils sont considérés comme un moyen de la promotion de la prestation de services améliorée et la performance opérationnelle dans les secteurs des ressources naturelles, ils ne sauront en revanche réduire la corruption (Søreide and Truex (2013).

Olivier de Sardan nous met en garde contre les formes de lutte contre la corruption qui peuvent se caractériser par des « mouvements de type 'puritain ' qui entendent réformer les mœurs publiques et qui peuvent prendre la forme d'intégrisme ». Bien qu'elles soient nécessaires, « toute politique 'anti-corruption' doit faire face à ces réalités » (op.cit : 113).

V / Les forêts communautaires en Afrique centrale

La spécificité des forêts en Afrique tient tout d'abord au fait que 98 % des ressources forestières sont sous la propriété de l'Etat et de l'administration forestière (RRI and ITTO 2009). Les réformes y sont plus récentes que dans les autres continents et l'Afrique se distingue par l'importance des autorités et des droits coutumiers dans la gestion des forêts (Larson and Ram Dahal, 2012 : 83).

« La foresterie communautaire s'intéresse à toutes les situations dans lesquelles les populations locales sont étroitement associées à une activité forestière. Ces situations sont très diverses et vont de l'établissement de parcelles boisées dans les régions déficitaires en bois et autres produits forestiers pour les besoins locaux, aux activités traditionnelles des communautés forestières, en passant par l'arboriculture commerciale sur l'exploitation agricole et la transformation de produits forestiers au niveau familial, artisanal ou de la petite industrie » (FAO, 1978, cité par Duclaux Monteil, 2015).

La foresterie communautaire est devenue un terme générique qui englobe des situations différentes selon les pays qui utilisent toutefois des terminologies distinctes. Comme le montre le tableau suivant :

Pays	Cameroun	Gabon	Congo	RCA	RDC
Nom	Forêt communautaire	Forêt communautaire	Série de Développement communautaire et terres autochtones	Forêt communautaire	Concession forestière de communauté locale
Lois	Loi N°94/01 du 20 janvier 1994 portant code forestier(en cours de révision). Décret N°95/531 PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.	Loi N°016/01 du 31 décembre 2001 portant code forestier (en cours de révision)	Loi N°16/2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier (en cours de révision).	Loi N°08/022 du 17 octobre 2008 portant code forestier de la RCA	Loi n°011/2002 du 20 août 2002 portant code forestier en RDC. décret n°14/018 du 02 août 2014
Taille	Superficie maximale de 5000 ha d'une FC (art.27)		La taille est liée à la démographie des villages bénéficiaires.	Superficie minimale 50ha et maximale 5000ha (art.25)	Elle ne doit pas excéder 50.000ha (art.18 du décret 14/018).

Durée	Durée de 25 ans pour la convention et le plan simple de gestion de FC (art30)				Forêt attribuée gratuitement et perpétuellement par l'Etat à une communauté locale sur la base des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume, en vue de son utilisation sous toutes les formes, pour la satisfaction de ses besoins vitaux, avec l'obligation d'y appliquer les règles et pratiques de gestion durable (art.2décret n°14/018 du 02 août 2014).
-------	---	--	--	--	--

- D'après Duclaux Monteil (2015)

La forêt communautaire: forêt du domaine forestier permanent ¹(art.28 CF congolais en cours de révision) – du domaine forestier non permanent (arts.3.11du Décret n°95/531, Cameroun -12 loi forestière GE, 133 loi forestière centrafricaine – du domaine forestier rural (art.156,CF gabonais).

Elle fait l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et/ou autochtone organisée et l'Administration chargée des forêts. La gestion de cette forêt relève de la communauté villageoise concernée, avec le concours ou l'assistance technique de l'Administration chargée des forêts.

Elle a une superficie minimale de 50 ha (art.25 Décret 09.11 RCA) et de 5000 ha maximum. Elle doit être dotée d'un plan simple de gestion avec inventaires forestiers et autorisations annuelles d'exploiter (Duclaux Monteil, 2015).

La série de développement communautaire : Ensemble de terroirs et finages villageois, centrés autour de l'arbre, des forêts et des autres ressources naturelles susceptibles de contribuer au développement des économies des communautés rurales et à la lutte contre la pauvreté.

Elle prend en compte les forêts naturelles et artificielles, les terres agricoles, les jachères, les zones de pêche et de chasse, (article 18, décret 5053).

La taille est liée à la démographie des villages bénéficiaires (Duclaux Monteil, 2015).

La concession forestière de communauté locale: Forêt attribuée gratuitement et perpétuellement par l'Etat à une communauté locale sur la base des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume, en vue de son utilisation sous toutes les formes, pour la

¹ Ou forêt protégée.

satisfaction de ses besoins vitaux, avec l'obligation d'y appliquer les règles et pratiques de gestion durable (art.2décret n°14/018 du 02 août 2014).
Elle ne doit pas excéder 50.000ha (art.18 du décret 14/018) (Duclaux Monteil, 2015).

Les lois forestières des forêts communautaires au Cameroun, Congo, Gabon, RCA, Guinée équatoriale, RDC

Cameroun

- Loi N°94/01 du 20 janvier 1994 portant code forestier(en cours de révision).
- Assistance technique gratuite de l'administration-Convention de gestion-Plan simple de gestion-Les communautés propriétaires des produits issus des forêts communautaires-droit de préemption des communautés en cas d'aliénation des produits nature compris dans leurs forêts (art.37).
- La convention de gestion de la forêt communautaire et les prescriptions d'aménagement-le respect des droits d'usage des communautés (art.38).
- Décret N°95/531 PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.
- Superficie maximale de 5000 ha d'une forêt communautaire (art.27) Réunion de concertation-entité juridique pour la gestion d'une forêt communautaire(art.28)- Dossier d'attribution et avis du responsable local de l'administration chargée des forêts (art.29)-Durée de 25ans pour la convention et le plan simple de gestion de forêt communautaire(art30)- Sanctions diverses concernant la gestion des forêts communautaires (art31et32)- Exploitation commerciale des bois des forêts communautaires (art.95).

Congo

- Loi N° 16/2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier (en cours de révision).
- Promotion de la sylviculture, de l'agroforesterie et de la foresterie communautaire (art 105.4).
- Décret d'application N°2002-437 du 31 décembre 2002.
- Conditions de gestion et d'utilisation des forêts : L'unité forestière d'aménagement est répartie en différentes séries d'aménagement de production, protection, conservation et développement communautaire (art.24).
- Dans les forêts protégées l'administration élabore et met en œuvre des programmes d'appui aux associations, organisations non gouvernementales et aux populations rurales, notamment l'agroforesterie et la foresterie communautaire (art.34).

Gabon

- Loi N°016/01 du 31 décembre 2001 portant code forestier (en cours de révision)
- La forêt communautaire est une portion du domaine forestier rural (art.156).
- Des forêts communautaires -plan simple de gestion-contrats d'approvisionnement avec plusieurs sociétés de transformation locale (art.158).
- Régie ou fermage (art160) .Les communautés sont propriétaires des revenus de l'exploitation des forêts communautaires (art.161) –
- Conditions de création d'une forêt communautaire (art.162).

Guinée Equatoriale

- Loi forestière de 1997 et la gestion durable des forêts :
- « Ley no 1 / 1997, sobre el Uso

- y Manejo de los Bosques ».
- Les FC sont des zones de forêts que l'Etat reconnaît, définit et auxquelles il donne concession d'utilisation permanente dans les communautés en raison de ses utilisations traditionnelles (art 12.b).
- Les produits issus de l'exploitation des FC sont utilisés exclusivement pour le développement des communautés (art.24).

République Centrafricaine

- Loi N°08/022 du 17 octobre 2008 portant code forestier de la RCA.
- Droits d'usage et coutumiers des populations (art.14). Les FC font partie du domaine forestier non permanent (art.133); Exploitation des FC: Convention de gestion (art.134) -communauté villageoise organisée (art.135)- droit de préemption sur l'attribution d'une FC, elle est attribuée en priorité la communauté la plus proche (art.137)-accès aux bénéfices issus de l'exploitation des FC (ressources ligneuses, produits des pêches, espèces animales et végétales).
- Décret N°09.11 du 28 avril 2008 fixant les modalités d'application du code forestier.
- Définition FC : portions du domaine forestier national ayant fait l'objet d'une convention de gestion entre la communauté et l'administration (art.24); superficie minimale 50ha et maximale 5000 ha (art.25).

République Démocratique du Congo

- Loi n°011/2002 du 20 août 2002 portant code forestier en RDC.
- Une communauté peut à sa demande obtenir une concession forestière en partie ou en totalité dans les forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume (art.22).
- Supervision et contrôle technique de l'administration de l'exploitation des forêts des communautés locales (art.111).
- Exploitation des forêts par les communautés elles-mêmes ou par l'intermédiaire des tiers en vertu d'un contrat d'exploitation (arts112.2et113.3).
- Les produits de l'exploitation reviennent aux communautés déduction faite des frais dus à l'administration forestière pour ses prestations (art.113.2).
- Analyse de la consolidation des droits forestiers des communautés locales et autochtones .Les droits substantiels : Ils peuvent être définis, dans le contexte forestier, comme un ensemble de prérogatives qui sont reconnues par les textes (écrits) juridiques et les coutumes aux communautés vis-à-vis des ressources forestières.
- Le droit de créer une forêt communautaire (FC)-le droit de créer une série de développement communautaire(SDC) ou d'accéder aux terres autochtones (TA)-le droit d'obtenir une concession forestière de communauté locale (CFCL).

Conditions génériques

Forêt communautaire :

- se doter de la personnalité juridique.
- Tenir les réunions préliminaires et de concertation.
- Réserver la forêt sollicitée.
- Elaborer et soumettre un dossier d'attribution auprès des administrations compétentes.
- Elaborer un plan simple de gestion.
- Obtenir un certificat annuel d'exploitation.

- Respecter les indicateurs de légalité tels qu'inscrits dans la grille de légalité FLEGT pour assurer la légalité du bois issus de ces forêts et vendus tant dans le marché intérieur, que dans le marché extérieur.

Série de développement communautaire :

- Elle est automatique dès lors que la concession est en cours d'aménagement. Chaque SDC doit répondre à des directives d'aménagement :
- Délimiter les zones pour le différents usages (agriculture, pêche,).
- Déterminer les surfaces d'exploitation des bois d'oeuvre d'une FC ainsi que les volumes annuels exploitables.
- Désigner un coordonnateur au niveau de la SDC.
- Elaborer les textes réglementaires et l'organisation des structures locales de gestion de la série.
- déterminer les activités à réaliser, de projets et micro-projets de développement et de conservation de la diversité biologique prioritaires ainsi que les mécanismes d'utilisation des bénéfices.
- Déterminer les droits et bénéfices qui reviennent à chaque partie etc....,

Concession forestière de communauté locale :

- se doter de la personnalité juridique.
- faire une demande écrite par le ou les représentant(s) coutumièrement attribué(s).
- produire un acte authentique des personnes physiques par lesquelles la CFCL est attribuée.
- fournir une carte établie de manière participative décrivant la forêt possédée en vertu de la coutume.
- indiquer la superficie et de la dénomination de la forêt sollicitée.
- présenter un procès-verbal du conseil communautaire.

FC Autorise un meilleur partage des bénéfices ?

- Dans les textes oui, mais dans la réalité cela ne se confirme pas. Le Ghana illustre les cas où la représentation et l'autorité sont basées sur les arrangements de partage des bénéfices sur les revenus des exploitations de bois, qui sont établis dans la Constitution de 1992. Mais les revenus arrivent rarement aux populations locales par manque de reconnaissance des autorités locales (Marfo 2009, cité par Larson et Ram Dahal, 2012 : 83).

Coûts de la création des FC : prohibitifs pour les communautés

Il doit être fait une mention particulière du Cameroun en matière de foresterie communautaire étant donné qu'il est, dans le Bassin du Congo, un lieu d'expériences à la fois des plus anciennes, plus avancées et plus nombreuses. Les analyses dont elles ont fait l'objet sont utiles pour comprendre les apports et les limites de ces dispositifs, tout contexte historique, social et politique compris.

D'après Oyono et *al.*, (2009, cité par Larson 2012 : 83.) « La grave crise économique dans les années 1980 a conduit au Cameroun, entre autres choses, à des demandes de participation de la communauté dans la gestion des forêt et une nouvelle loi forestière est promulguée en 1994. En 1996, la Constitution reconnaît les droits historiques des communautés locales à bénéficier de l'exploitation des ressources naturelles (..) Environ 167 forêts communautaires

ont été établies.(...) Néanmoins, l'obtention d'une reconnaissance de la forêt communautaire est très bureaucratique, longue et coûteuse. Sur 167, seulement 47 ont été gérées et exploitées au moment de l'étude (2009). De plus, les forêts communautaires ne sont autorisées que dans le domaine forestier non permanent, dans les agro-forêts sur les terres coutumières à proximité des villages, où la qualité est moindre, plutôt que dans les forêts de l'Etat de qualité supérieure, qui comprennent les forêts de production » (ma traduction).

Directement liées aux politiques de décentralisation, la mise en œuvre des formes de gestion communautaires, que ce soit des forêts ou des ressources en eaux, notamment dans les zones semi-arides africaines, promeut bien souvent des intensifications et des investissements pour en accroître les productions. Ces processus s'accompagnent d'une « augmentation du contrôle individuel et des relations marchandes dans l'accès au foncier, aux dépens des plus pauvres, et accroît donc les inégalités. Alors même que les politiques de décentralisation mettent l'accent sur le renforcement des droits locaux (coutumiers) sur les terres » (Woodhouse, 2003) (ma traduction).

Il s'agit d'un des principaux défis rencontrés dans la problématique de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et dans la mise en œuvre des forêts communautaires, que nous allons aborder, ci-dessous, dans le cas de la République Démocratique du Congo.

VI / Les spécificités historiques de la République Démocratique du Congo

« Avec une population estimée à 58 millions d'habitants dont 70 % de ruraux et un taux de croissance de 2,4 % par an, la République Démocratique du Congo (RDC) dispose de la moitié des forêts denses humides d'Afrique ; environ 87 millions d'hectares se trouvent en RDC. Celle-ci représente la deuxième forêt tropicale du monde après celle de l'Amazonie au Brésil. D'une manière générale, les écosystèmes forestiers de la RDC peuvent se grouper en trois ; les forêts de plaine du Bas-Congo et de la cuvette centrale, les plateaux et montagnes de l'Est, et les forêts sèches et savanes au Sud du pays et sur la frange Nord.(...) En dépit de toutes ces potentialités, le pays traverse depuis plusieurs années une situation de crise accentuée par des guerres, avec comme conséquences ; les déplacements des populations humaines, l'appauvrissement de celles-ci (380 dollars en 1960 à 96 dollars en 2002, soit 29 cents par jour), la prédominance des activités informelles de survie et de subsistance (environ 80 %) en milieu urbain et rural et la déliquescence des services de l'Etat dont le service forestier. Contrairement à d'autres pays de la sous-région, le contraste entre la pauvreté paysanne et la richesse naturelle reste très grand » (Farley et al., 2004).

6.1/ Bref historique de la RDC

Le cas de la République Démocratique du Congo est spécifique à plus d'un titre. Il s'agit d'un territoire aussi riche en ressources naturelles qu'il est immense en superficie. Son histoire coloniale est tout à fait singulière, la période du Congo Libre de 1885 à 1908, possession du roi Léopold II de Belgique, puis la période d'administration coloniale du Congo Belge de 1908 à 1960, ont structuré profondément le régime des crises politiques récurrentes qui scandent l'évolution de ce pays jusqu'à aujourd'hui. Le régime mobutiste qui sévit de 1965 à 1997 entérina l'extrême hétérogénéité sociale, ethnique et politique de ce pays alors même que la plupart des autres pays du continent n'ont eu de cesse à la même époque de construire leur unité nationale, jusqu'aux ajustements structurels qui ont, de partout, affaibli les institutions en place. La prise du pouvoir par Laurent-Désiré Kabila en

1997 à la faveur des pays voisins alliés (Ouganda, Rwanda, Burundi et les Etats Unis) n'a pas moins institué un gouvernement centralisé.

Rappelons qu'à l'époque coloniale, la République du Congo connaissait une forte centralisation du pouvoir, un domaine législatif concentré dans les mains des décideurs métropolitains et un exécutif qui reposait sur un gouverneur général représentant du Roi belge. Mais pendant que les institutions du pays étaient sous un commandement ultra centralisé, les politiques menées étaient plutôt à l'inverse de ce centralisme. « Lorsque le colonisateur entra dans la voie de l'émancipation politique ce fut à l'échelon communal c'est-à-dire à l'échelon le plus bas de la pyramide institutionnelle » (Bouvier, 1967 : 449). Et ce, aussi bien pour les écoles, les médecins que dans le domaine administratif. Ces contradictions entre les structures administratives et politiques et l'absence « d'esprit centralisateur » ont depuis l'époque coloniale jusqu'à aujourd'hui contribué fortement à créer puis renforcer des particularismes régionaux. Toutefois la participation au pouvoir qui n'était d'aucune manière déléguée à quelques représentants congolais mais s'incarnait exclusivement dans la personne du colonisateur, a perverti la notion même de pouvoir, jusqu'à devenir une « valeur en soi », dont la sacralisation se matérialise dans une forte personnalisation (Bouvier, 1967 : 444). Cela n'est pas propre à la RDC, mais son histoire particulièrement extravertie et l'installation tardive d'institutions politiques et sociales ont pu favoriser les tensions politiques, les mouvements centrifuges et les conflits au sein des institutions administratives, économiques et politiques.

Les structures coutumières de gestion familiale, clanique traditionnelle ont subi aussi des formes de déstructuration propres aux périodes coloniales, superposant les autorités désignées par le colonisateur aux chefferies ou autorités coutumières légitimées par l'histoire.

Bien que cela reste dans large mesure un point de vue assez théorique, tel que nous avons pu le souligner dans la première partie, il peut néanmoins être signalé pour le cas de la RDC que dans de nombreux pays qui ont connu des périodes d'instabilité politique et des conflits, les institutions centrales étatiques n'ont que peu pénétré dans les régions et les communautés locales. Et ce, d'autant moins durant les périodes de guerre. Ces contextes ont permis le développement d'une certaine autonomie des communautés locales, et sont alors susceptibles de réunir les conditions pour un véritable ancrage local des modes de gestion communautaire des forêts (Ostrom et Nagendra, 2006 ; Pokharel & Byrne, 2009).

Il est un fait également que l'histoire coloniale de la RDC ait pu favoriser le développement de modes de gouvernance très localisés, notamment à travers la mise en œuvre, loin des instances étatiques, des politiques sociales au niveau local.

Désormais, la République Démocratique du Congo qui a récemment été traversée par 10 ans de guerre, se situe dans ce qu'on nomme aujourd'hui les situations « post conflits », avec les spécificités (contraintes, conditions, avantages) que ce terme implique en matière d'aide au développement ou à la reconstruction. La notion de communauté est également mobilisée dans ces perspectives de redressement post-conflits afin d'articuler la reconstruction des infrastructures du pays avec la « bonne gouvernance » à partir de l'échelle locale (Milabyo Kyamusugulwa et al., 2014). Mais les objectifs de bonne gouvernance ne sont pas faciles à évaluer et les auteurs proposent d'ajuster le renforcement des capacités aux mécanismes de redevabilité au niveau local ainsi qu'en les articulant à d'autres programmes de développement (Milabyo Kyamusugulwa et al., 2014).

6.2/ La décentralisation en RDC

Michel Liégeois (2008) nous rappelle que « en situation post-crise ou post-conflit et dans les Etats fragiles, la décentralisation a souvent pour objet principal de combler le déficit de légitimité de l'appareil de l'Etat ». Le même auteur nous indique (en 2008) que la Constitution de la RDC « a établi un régime de type semi-présidentiel doublé d'un régionalisme hybride, résultat d'un compromis entre les partisans d'un régime de type fédéral, d'une part, et ceux qui prônent le maintien d'un Etat central fort, d'autre part ».

Mais depuis les Indépendances les gouvernements n'ont pu surmonter les défis de l'immensité du territoire, notamment en termes d'infrastructures de communication et de délivrance de services publics. « Un climat de suspicion permanente [qui] s'est progressivement installé entre le pouvoir central et les autorités locales. Le premier se méfiant des velléités sécessionnistes de certaines provinces, les secondes déplorant l'absence de soutien et la captation de l'essentiel des ressources par Kinshasa » (Liégeois, *op.cit.*).

De surcroît « la question de la décentralisation ne peut pas être analysée en faisant abstraction du contexte géopolitique régional qui demeure tendu ». « L'insécurité au Kivu (avant les accords de paix à Goma), les incidents au Bas Congo sur la frontière angolaise, les risques permanents de débordement des conflits à la frontière nord-est de la RDC (Soudan, République Centrafricaine) voire une brusque dégradation de la situation au Burundi constituent autant de paramètres susceptibles d'interagir avec les velléités sécessionnistes de certains acteurs politiques congolais » (Liégeois, 2008, *op.cit.*).

Un des principaux défis de la décentralisation est celui de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives non seulement aux entités territoriales décentralisées (ETD) énumérées par l'article 80 de la constitution (communes, territoires, chefferies) mais aussi, voire surtout (...) au transfert des compétences vers les provinces. Or la constitution ne considère pas les provinces comme des entités décentralisées puisqu'elles ne figurent pas dans ladite liste » (Liégeois, *op.cit.*, 2008). Or il y a confusion sémantique dans les textes entre une acception juridique et « une acception courante qui englobe lesdites entités et les provinces » (Liégeois, *op.cit.* 2008).

D'après Utshudi Ona (2009) les entités territoriales décentralisées comprennent 25 provinces, les secteurs et les chefferies. Les secteurs sont des communautés traditionnelles indépendantes organisées par la coutume avec un chef élu et investi par les pouvoirs publics. Pour la chefferie, le chef est désigné par la coutume et investi par les pouvoirs publics (Utshudi Ona, 2009). Or, « les droits fonciers, miniers, l'aménagement du territoire, le régime des Eaux et Forêts relèvent de matières attribuées concurremment aux provinces et au pouvoir central » (Utshudi Ona, 2009).

Notons que dans la constitution, article 205 alinéa 425, « le principe de la primauté de la législation nationale sur l'édit provincial est consacré » (Utshudi Ona, 2009).

Les villes, communes, chefferies, secteurs sont dotés de la personnalité juridique mais aucun n'a de pouvoir législatif. « Leurs actes sont susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir devant le juge administratif » (Utshudi Ona, 2009 : 308).

Un autre défi de taille est celui de la fiscalité.

« En son article 175, la constitution stipule que 40 % des recettes fiscales à caractère national seront attribués aux provinces et 50 % à l'Etat central. Les 10 % restants alimenteront une caisse de péréquation destinée à compenser les inégalités économiques entre les provinces ». (Liégeois, *op.cit.*, 2008). Sur ce plan fiscal « la rétrocession de la quote-part provinciale (40 %) des recettes nationales posera d'importants problèmes d'équité et de cohésion qui ne pourront être équilibrés par la seule caisse de péréquation » (Liégeois, *op.cit.*, 2008).

Mais si la réussite de la décentralisation ne peut à elle-seule conjurer l'ensemble de ces menaces, elle constitue, en dépit des défis et des risques évoqués ci-avant, la seule voie d'avenir raisonnable pour la République démocratique du Congo ».

Mais étant donné la fragilité des institutions étatiques, s'impose une « reconstruction par le bas des fonctions étatiques » ((Liégeois, *op.cit.*, 2008). En effet, ainsi que le dit Utshudi Ona (2009), la décentralisation est nécessaire car les populations sont dans une grande pauvreté et les impulsions des décisions et des responsabilités au niveau local peuvent redonner un nouveau souffle économique. Mais elle comporte de grands risques car elle est potentiellement inégalitaire. Elle peut favoriser la position des détenteurs de pouvoir et leur perpétuation. Elle peut également faire émerger des nouvelles élites locales sans aucune notion de responsabilité publique. Sous l'angle technique, elle comporte le risque d'une déprofessionnalisation du processus de décision et favoriser l'accumulation capitaliste plutôt que le développement équitable (Utshudi Ona, 2009).

Toutefois, toujours d'après Utshudi Ona (2009) les niveaux territoriaux opérationnels sont le village et le groupement qui sont les plus localisés, réduits et propices à l'interconnaissance et à la participation ; les secteurs et chefferies qui sont les plus retenus car ils représentent des Entités territoriales décentralisées. Mais au niveau de la sécurisation foncière, il convient d'associer davantage les acteurs ruraux. Des brigades foncières sont créées par l'Etat et une sorte d'hybridation des systèmes normatifs et institutionnels s'impose. Ainsi les lois viennent contredire les possibilités d'autonomisation des organes locaux de régulation foncière. Si, par ailleurs, il est satisfaisant, selon cet auteur, de rapprocher les services des usagers, celui-ci préconise, en matière foncière, la possibilité d'établir des « certificats locaux des droits » Car « le système actuel d'enregistrement des droits constate des droits qui traduisent une manière de penser l'espace et les rapports sociaux différente (...) de celle que constaterait le certificat foncier » (Utshudi Ona, 2009). En d'autres termes, il s'agirait de valoriser un « droit vivant, pratique, tel que vécu par les populations ». Cet auteur préconise ainsi un arbitrage des conflits légitime et reconnu par l'Etat, ainsi que la prise en compte des enjeux socio-économiques et culturels des questions foncières, (et, partant, forestières), à travers la trinité Etat- Collectivités locales – populations.

6.3/ Quelques projets de gestion forestière en RDC avant le décret du 02 Août 2014

Au titre de projet pilote, quelques expériences ont été mises en œuvre en RDC avant la loi de 2014, mais elles ne concernent pas toutes la foresterie communautaire. Certaines, comme le projet Makala correspond davantage à l'approche « gestion de terroir », basée sur un « plan simple de gestion » ; le projet CARPE qui correspond à une gestion communautaire des ressources ; et « l'approche paysagique » de gestion intégrée des ressources naturelles du projet « Forêts modèles » (Maindo et Kapa, 2014 : 75).

1/ Le projet Makala a mis en place une démarche participative dans le but d'un partage des informations. Des outils pédagogiques et ludiques de communication et de participation (jeux, maquettes interactives, réunions, etc.) « ont été utilisés pour réaliser 18 plans simples de gestion dans quatre zones d'intervention du projet : la Bas-Congo, les plateaux Batéké, la périphérie de Kisangani et le département du Pool au sud de Brazzaville, en République du Congo (Larzilière et *al.*, 2011 ; Dubiez et *al.*, 2012, cités par Marien et *al.*, 2013 : 85) ». Cela n'en fait pas un projet de foresterie communautaire. Néanmoins les problèmes de gouvernance et de sécurisation des villageois sur les plantations d'arbres qu'ils ont réalisées,

ont déjà pu se poser. En fait, ainsi que le précise Karpe (2013 : 92) d'une part, « le plan simple de gestion n'a aucune reconnaissance légale » par l'administration et d'autre part, se pose la question de son évolution au-delà des 5 ans du projet Makala, « de la responsabilisation de sa modification (..) et la place de la procédure participative ». Bien que « l'organisation sociale de base retenue par le projet Makala varie selon la localisation : la lignée dans les villages au Bas-Congo ; la chefferie coutumière sur les plateaux Batéké ; le clan en périphérie de Kinsangani », les questions sur la place et la participation des populations allochtones au plan de gestion, ne sont pas informées. Enfin la place de (...) l'Etat, les bailleurs et les collectivités territoriales n'a pas toujours été discutée » (karpe, *op.cit.*2013).

2/ Si le projet Makala est, au niveau spatial comme au niveau organisationnel en deçà d'une forêt communautaire, en revanche l'approche de gestion à base communautaire par paysage, dont peut faire partie **le projet CARPE** (Maindo et Kapa, 2014 : 80), correspond à un exercice d'aménagement d'un territoire qui se situe au-delà. La participation y est « considérée comme un processus clé » mais, selon Maindo et Kapa (2014 : 81) elle « devient particulièrement critique dans les zones à gestion communautaire. Les défis à relever (..) sont importants : identifier les parties prenantes, leurs niveaux d'influence et d'implication dans la gestion des ressources naturelles en rassurant l'adhésion communautaire ». L'exemple de l'approche appliquée par AWF dans le Landscape Maringa-Lopori-Wamba dans la province de l'Equateur se base sur un paysage entier. « Il s'agit de réaliser, dans un premier temps, une délimitation claire entre la forêt permanente et la forêt non permanente, celle destinées aux différentes activités humaines (...) en couplant les différentes informations recueillies sur le terrain avec les résultats de l'interprétation des images satellitaires ». (Maindo et Kapa, 2014 : 82).

« Dans un second temps, il est question de veiller à ce que le paysage maintienne le flux migratoire animal au niveau des corridors, que la zone puisse produire à moyen terme le maximum de ressources alimentaires pour la consommation des populations et pour l'évacuation dans les grands centres urbains et que les communautés soient suffisamment pourvues en produits forestiers non ligneux ainsi que pour leur bien-être social » (Idem).

Ensuite il est procédé à la délimitation des zones à vocation forestière (forêts permanentes) et celles non forestières (non permanentes) à l'aide de cartographies participatives et de système d'information géographique (SIG).

Le processus de mise en œuvre participatif suit plusieurs étapes telles que : « le montage d'un dispositif d'information, d'échange et de négociation avec les communautés locales ; rédaction d'un protocole d'accord et sa validation par le comité de pilotage du paysage spécialement constitué ; validation du protocole d'accord par les communautés ; officialisation des accords en présence des autorités politico-administratives locales ». (Maindo et Kapa, 2014 : 83).

L'ensemble de cette démarche s'attache à la sensibilisation des acteurs tout au long du processus, le renforcement des capacités locales à l'aide de formation et de recrutements d'assistants locaux, « la mise en place de structures de gouvernance locale, en l'occurrence les cadres de concertation pour servir d'interface entre le programme convenu et les communautés » dans le souci de la résolution des conflits ; « la constitution de comité locaux de surveillance pour s'assurer que les communautés prennent la responsabilité de faire respecter la démarcation entre les zones de forêts permanentes et celles de forêts non permanentes ; des comités de marché pour encadrer le processus local d'évacuation des produits » (Maindo et Kapa, 2014 : 84).

On voit que cette expérience concilie les zones de production forestière avec des concessions faisant partie du « paysage » et des zones d'usufruit dont on peut supposer que les productions locales de produits forestiers sont également possibles, et que « des comités de marché » sont mis en place pour encadrer l'évacuation des produits. Le montage semble multiplier les institutions locales comme dans la plupart des projets de gestion des forêts communautaires que nous avons pu rencontrer, à travers : les associations villageoises (chef, notables, chasseurs, éleveurs, agriculteurs, femmes, jeunes, autochtones), les comités locaux de surveillance, de développement, de marché, les comités *ad hoc* de règlement des conflits, et un cadre de concertation qui fait le lien avec les autorités politico-administratives, la société civile et le secteur privé. Toutefois, il montre une certaine cohérence liée aux enjeux de gestion d'un territoire dont les dimensions spatiale et écologique, économique et sociologique, sont considérées ensemble. Si les défis initiaux exprimés plus hauts sont maîtrisés, les chances de mise en œuvre ont un potentiel de réussite.

3/ L'approche de « forêt modèle » de gestion communautaire des ressources naturelles

Assez proche de l'expérience précédemment évoquée, la forêt modèle « concilie les intérêts de nombreux acteurs d'un territoire donné, et donc sur un espace plus étendu qu'un terroir » (Maindo et Kapa, 2014 : 85). « Si les forêts communautaire traduisent la volonté politique de considérer la gestion collective des ressources forestières comme une alternative viable au contrôle centralisé exercé depuis longtemps par l'Etat sur la forêt, les forêts modèles quant à elles ne constituent en aucun cas un nouveau mode d'usage des terres qui s'ajouterait aux structures d'allocations déjà existantes ». (*Idem.*)

La définition du Réseau International des Forêts Modèles (RIFM) est la suivante : « la Forêt Modèle est un partenariat volontaire entre les acteurs du développement durable pour mettre en œuvre la gestion durable, le développement intégré et les « bonnes pratiques » sur un territoire forestier multidimensionnel. Pratiquement, c'est une nouvelle façon de gérer ensemble le territoire du fait du mode d'organisation et de structuration des acteurs ». (*Ibid* : 86)

La forêt modèle se situe sur des grands territoires (la plus grande au monde s'étend sur plus de 20.000.000 d'ha, la plus petite sur 50.000 ha). Elle représente une association de forêts communautaires rassemblées dans une volonté de gestion collaborative au niveau d'un territoire.

Alors que dans les forêts communautaires « l'identité de l'acteur se définit essentiellement par l'appartenance coutumière à un terroir, dans le cas des forêts modèles c'est le groupe d'acteurs, fondé sur les intérêts communs qui demeure fondamental » (*Ibidem* : 88.).

Le réseau des forêts modèles stipule en six points ses valeurs principales : 1/ le paysage : il « doit représenter une vaste gamme de valeurs et de préoccupations liées à la forêt, de nature sociale, culturelle, économique et environnementale » ; 2/ le partenariat : la forêt modèle est « un forum neutre et ouvert qui accepte la participation volontaire des acteurs représentant des intérêts parfois divergents mais partageant les mêmes valeurs communes associées au développement du territoire » ; 3/ l'engagement pour la durabilité ; 4/ la gouvernance participative, transparente, responsable, etc., 5/ un propre programme d'activité à chaque forêt modèle ; 6/ la mise en réseau avec d'autres forêts modèles dans le monde et l'échange d'expérience (*Ibid.* : 90).

6.4/ Les expériences de foresterie communautaire en République Démocratique du Congo

A partir d'une requête du gouvernement de la RDC auprès de la FAO ont été formulés deux projets pilotes de gestion communautaire des forêts. Le projet FORCOM (2007- 2012) sur

financement de la coopération belge, et le projet FORCOL (2009 – 2011) mené par l'ONG 'Forest Monitor' auprès du gouvernement britannique à travers DFID.

Ces projets ont travaillé sur des sites différents.

FORCOM a opéré dans quatre sites aux contextes écologiques et socio-économiques différents : « zone forestière surexploitée présentant quelques reliques sous conservation dans le Bas-Congo (Mayombe, Bas fleuve) ; zone forestière relativement intacte mais sur-plantée de concessions forestières industrielles au nord de la province de l'Equateur (Site Lisala-Bumba) ; zone péri-urbaine de forêts claires, de type Miombo, sous forte sollicitation agricoles et de bois énergie dans la province du Katanga ; zone forestière relativement intacte, encore sous emprise communautaire dans le secteur de 'UMA' en province orientale » (Maindo et Kapa, 2014 : 94).

FORCOL a travaillé sur trois sites : en Ituri dans la province orientale, à Tshela en province du Bas Congo et à Basankusu dans la province de l'Equateur.

Une étude préalable au projet FORCOM avait préconisé quelques recommandations, notamment sur le plan légal par exemple de « retravailler les textes d'encadrement en matière d'attribution et de gestion des forêts des communautés », de rappeler « la nécessité ou non d'accorder une personnalité juridique à la communauté locale bénéficiaire » ; et de préciser « les concepts de foresterie communautaire et de forêts des communautés locales ».

Sur le plan de la capitalisation des expériences, les mêmes recommandations se retrouvent : adopter l'approche participative, intégrer tous les groupes sociaux y compris les femmes et les peuples autochtones, prendre en compte les autorités locales dans la résolution des conflits, les compétences techniques de l'administration publique et des Ongs locales. Et former les acteurs locaux à la fois en gestion environnementale et en gestion financière de crédits.

Un certain nombre de méthodes participatives ont été mises en œuvre (à l'adresse plus spécifique des femmes ou pour la cartographie).

Dans ce projet qui s'inscrit dans le cadre d'une expérience pilote l'enjeu était aussi de gagner la confiance des populations locales à la préparation d'une gestion communautaire des forêts. Au niveau de la valorisation économique, une étude sur les filières des produits forestiers et non forestier a été menée. L'ADM : Analyse et Développement des marchés afin « de sélectionner les produits et les concepts d'entrepreneuriat » ; de produire « un plan de développement d'entreprise (PDE) qui évalue la rentabilité des investissements » et qui « évalue les sources locales de financements à mettre en place telle que le Fonds de Développement Communautaire (FODECO) » (Maindo et Kapa, 2014 : 98). Enfin, des formations diverses et des programmes de renforcement des capacités des acteurs y ont été réalisées.

Il apparaît en définitive que les priorités pour la bonne marche de ces expériences sont relatives aux rapports qu'elles entretiennent avec les institutions étatiques. Notamment il est recommandé l'appui des services forestiers et à l'aide de formations des agents forestiers à tous les niveaux et de « créer un pool d'experts forestiers nationaux de terrain » (Maindo et Kapa, 2014 : 99).

Il est aussi recommandé d'intégrer ces expériences dans les objectifs stratégiques de la politique forestière nationale et enfin d'éviter d'entrer « en conflit avec d'autres formes d'affectation autorisées par le gouvernement central ou provincial ou encore par des propriétaires ou concessionnaires privés ».

L'expérience du projet FORCOL quant à elle, a suivi une approche de dialogues communautaires à travers « un processus de concertation procédant de la base au sommet, à travers l'organisation de fora locaux, provinciaux, nationaux ».

Ces démarches ont été conduites avec des partenariats internationaux, notamment le CIRAD, l'IIED et RRI.

Les dialogues communautaires « ont consisté en l'écoute des communautés vivant dans et autour des forêts pour que leurs perceptions, aspirations, priorités et visions du développement soient prises en compte dans les règles juridiques et institutionnelles à mettre en place en matière de gestion des ressources forestières » (Maindo et Kapa, 2014 : 101).

Les fora aux échelles locales, provinciales et nationales « visaient d'abord à valider localement les conclusions des dialogues communautaires dans un cadre territorial élargi ». Associés aux Consentements Libres Informés et Préalables (CLIP) et la cartographie participative, ces dispositifs sont vus comme des « outils de gestion susceptibles de renforcer le partenariat entre l'Etat et les communautés locales dans la conception, l'exécution et le suivi des projets et programme de développement » (Maindo et Kapa, 2014 : 104).

FORCOL estime que chaque communauté étant spécifique, elle doit « s'auto-identifier » au niveau socio-culturel, ainsi que dans les limites spatiales de propriété. Maindo et Kapa, (2014 : 103) de préciser « dans certains cas, à l'instar de l'expérience vécue dans l'Ituri, on devrait recourir à une gestion par groupement, où des comités spécifiques de gestion et de suivi sont institués. *De manière générale, il est proposé de s'appuyer sur les structures communautaires préexistantes tout en dosant l'équilibre de leur performance vers la modernité* » (c'est moi qui souligne).

Enfin, en matière juridique il est recommandé que le droit de gestion « devrait être attribuée de manière collective à la communauté, d'autant plus que la propriété collective est garantie par la constitution, en plus de conférer à cette dernière une personnalité juridique dans le cadre d'une procédure de proximité » (Maindo et Kapa, 2014 : 103).

6.5/ Le décret du 02 Août 2014 et les choix spécifiques de la République Démocratique du Congo : entre forêt des communautés locales et les forêts des entités territoriales décentralisées

Ainsi, les questions récurrentes de délimitation des communautés, leur mode d'organisation en comités, groupement ou associations, leur besoin ou non en soutiens extérieurs des Ongs, leur droit de propriété ainsi que de leurs rapports aux autorités publiques et aux concessionnaires privés, reviennent dans chaque expérience.

Le décret de loi du 2 août 2014 – 14/1018- adopté par le gouvernement de la République Démocratique du Congo définit les modalités relatives à l'attribution des concessions forestières des communautés locales, promulguant l'article 22 du code forestier de 2002.

Alors qu'un taux de 25.4 % du territoire est alloué aux aires protégées et de 14.7 % à l'exploitation industrielle du bois, 0 % est actuellement octroyé aux communautés locales (Rainforest Foundation UK, 2014), cet élément de la législation congolaise ouvre la voie à une gestion mieux adaptée aux conditions d'usage et d'exploitation des espaces forestiers et la prise en considération des réalités des communautés locales.

La communauté

Le premier élément déterminant de la loi forestière est celui de la définition de la communauté. En référence à l'article 2 du décret de loi, point 3/ entend par **Communauté locale** : *une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par*

des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé.

Cette définition est suffisamment large pour inclure les ayants droit liés par des liens de solidarité clanique ou parentale, mais laisse en suspens les ayants droit issus d'autres clans ou familles qui seraient installés de longue date dans la communauté (allochtones, voisins immédiats). Elle inclut cependant les ayants droit liés aux clans et familles en place, mais résidents à l'extérieur. Elle ne précise pas ce que traduit le terme « traditionnellement organisée » et ne rend pas compte des règles coutumières en question. Elle représente une définition générique de la communauté, dont on a vu plus haut qu'elle ne correspond pas toujours à une forme consensuelle mais est traversée de distinctions, d'intérêts divers et divergents, de concurrence, voire de conflits.

La notion d'attachement au terroir est également une notion indéfinie et difficile à caractériser, décrire ou évaluer. De plus il est question de terroir, dont la définition est liée à des usages spécifiques de l'espace. Il se distingue du finage, du village, du territoire.

Enfin, aucun élément concernant des groupes de populations spécifiques n'est mentionné, telles les populations mobiles, transhumantes, ou les peuples autochtones (pygmées). *

De plus, la liste des ayants droit qui doit être établie, peut faire l'objet d'exclusions dont on ne peut prédire les conflits qu'elle soulèvera. Les déterminants des ayants droit n'étant pas définis. Il est précisé en l'article 7. Point 3 que la demande d'identification de la communauté locale se fait sur présentation d'une liste des familles, des lignages ou des clans, membres de la communauté. Mais les autorités concernées par l'établissement de cette liste ou par l'établissement de son procès-verbal d'identification ne sont pas les mêmes, l'établissement de la liste est fait par le ou les représentants coutumièrement attitrés, le procès-verbal par le chef de secteur/ ou de chefferie / ou le bourgmestre de la commune urbano-rurale.

Il est nécessaire, en préalable de la mise en œuvre d'une forêt communautaire d'avoir une connaissance approfondie des dites communautés, au-delà des liens de solidarité clanique et parentale, dans les dynamiques sociales locales qu'elles représentent, les groupes d'intérêts, les alliances et mésalliances, les tensions et les enjeux que la délimitation de l'espace forestier communautaire engage.

La superficie

Le décret définit une superficie maximale de la concession communautaire à 50 000 ha, « ce qui est dix fois supérieur à la superficie autorisée au Cameroun ou en République Centrafricaine (RCA) et paraît mieux adapté aux tenures foncières coutumières existantes » (Rainforest Foundation UK, 2014). Le même document précise que « les modèles de foresterie communautaire mis en place dans les autres pays du BC sont très restrictifs en termes de superficie et de durée de la concession. De plus, elles répondent à des procédures excessivement bureaucratiques (et onéreuses), ce qui les place hors de portée de la plupart des communautés forestières sans un soutien externe important et ce qui les rend plus susceptibles d'être récupérées par les élites ».

Il est à noter que si la superficie maximale accordée aux concessions communautaires en RDC est de 50 000 ha, en revanche, les procédures ne paraissent pas moins bureaucratiques, longues, lourdes et onéreuses et ne garantissent pas davantage contre la récupération par les élites.

La sécurisation des droits fonciers communautaires

L'article 2 du Code forestier établit que les concessions forestières communautaires sont établies à partir du domaine des Forêts Protégées, qui est essentiellement une zone pouvant

être convertie à d'autres usages, comme à celui des concessions d'exploitation industrielle du bois ou des aires protégées.

« Cela empêche automatiquement des milliers de communautés, qui occupent ou utilisent la terre relevant d'autres catégories de forêts, d'établir des forêts communautaires au sein de ces zones » (Rainforest Foundation UK, 2014).

Rainforest souligne :

- Des « injustices fondamentales dans système de classification des forêts en lui-même »
- Des failles relatives au régime foncier général
- L'« incapacité de répondre à des demandes d'espaces multiples se superposant, incluant celles des secteurs minier, agricole et pétrolier »

La sécurisation du foncier ne devrait pas se limiter aux zones hors des forêts communautaires (droits de possession existants sur les forêts autres que FC). Le cadre juridique foncier n'est pas clairement établi. Il comporte le risque de prendre les terres forestières traditionnelles hors des forêts communautaires comme « vacantes et sans maîtres ».

Forêt des communautés locales et Forêts des entités territoriales décentralisées

Il est à noter que l'alternative entre les FCL et les FETD correspond quelque peu aux deux écoles pour la décentralisation d'après Utshudi Ona (2009). En effet, cet auteur nous rappelle que les politiques de décentralisation en Afrique peuvent être vues comme une entreprise de restructuration de l'Etat et de ré-légitimation des institutions. A cet effet, deux écoles s'affrontent entre celle qui envisage un Etat mieux présent localement à travers ses services déconcentrés et celle qui envisage des niveaux successifs de subsidiarité de l'Etat à la base, celui-ci ne gardant que quelques compétences et délégrant les autres (Utsudi Ona, 2009 : 295).

The Rainforest Foundation (op.cit) insiste sur la nécessité de réformer l'administration forestière pour réussir une telle mission. Le texte « ne pourra apporter des solutions durables et équitables sans qu'au préalable ne soient comblées des lacunes importantes en matière de capacités au sein de l'administration forestières nationales, provinciale et locale ».

« Sans une administration solide, certaines failles de la loi et ses mesures d'application pourraient ouvrir la voie à une destruction massive de la forêt et d'autres effets pervers ».

Les types de dispositifs pluri-acteurs (Etat- bailleurs –institutions locales – opérateurs) posent les questions suivantes :

- Contractualisations et sous-traitance
- Quelle association de la société civile ?
- Quelle société civile ?
- Légitimation des processus ou co production d'action, de décision ?

Les relations entre le secteur de l'administration territoriale, l'administration forestière déconcentrée et les collectivités décentralisées, doivent être clairement établies sur la répartition / délégation/ subsidiarité des autorités et des responsabilités, ainsi qu'avec les acteurs extérieurs. Dans le cas contraire, la loi de création des forêts communautaires multipliera les autorités et superposera les institutions (confusion multi-institutionnelle, cf Boutinot, 2007 pour le Sénégal).

Rainforest remarque les points positifs suivants :

- La durée perpétuelle de la concession communautaire (au lieu des 15 à 30 ans dans les autres pays) (articles 2 et 15)
- La gestion placée entre les mains des représentants coutumiers (art.7)
- Réduire le fardeau administratif (et financier)

La concession forestière: objectif de production

Dans le code forestier, Préambule 2.2 « dans la présente loi, la concession forestière se démarque nettement de la concession foncière et constitue un droit réel immobilier « sui generis » parce que portant uniquement sur le bois » Rainforest Foundation (op.cit)

En matière d'exploitation du bois d'œuvre, les problèmes récurrents renvoient à plusieurs facteurs : 1/ à l'impossibilité technique et financière des populations locales d'exploiter les produits forestiers sans l'aide d'un tiers extérieur 2/ les expériences, notamment au Cameroun, montrent que la sous-traitance externe n'est pas satisfaisante en termes de redistribution des revenus de la vente des bois, alors que les populations locales sont souvent mobilisées en tant que main d'œuvre d'appoint. 3/ D'autre part, si certains projets d'Ong ont pu accompagner et soutenir les communautés rurales dans leurs procédures administratives de création de forêt communautaire et dans l'établissement d'un Plan Simple de Gestion, certains sont allés parfois même jusqu'à les former et les outiller afin qu'elles puissent exploiter et transformer sur place le bois d'œuvre de leur forêt (Projet DAFECI au Cameroun), il reste que lorsque le projet est en fin de financement, les communautés ne peuvent poursuivre l'activité. 4/ Dans tous les cas, les communautés rurales n'ont pas les moyens financiers pour satisfaire les exigences des procédures d'établissement des forêts communautaires (dossier administratif et plan simple de gestion, et leur renouvellement), encore moins pour s'équiper dans l'outillage nécessaire à la transformation sur place des produits forestiers (débit de planches). Sans parler de satisfaire aux exigences des certifications de toutes sortes (FSC ou FLEGT) (Larrubia et *al.*, 2013).

Il apparaît surprenant que peu de document de la littérature n'évoque la nécessité de soutenir financièrement, ou d'aider les populations locales intéressées à accéder aux crédits financiers pour créer leur entreprise locale, ainsi que de leur fournir les moyens administratifs et politiques d'accéder au marché national.

Partage des bénéfices et représentation légale

« La question de la responsabilité juridique dans le texte laisse entrevoir d'importants risques d'accaparement par les élites. Le système mis en place repose sur un ou plusieurs « représentant(s) coutumier(s) assigné(s) » au sein de la communauté (en tant qu'entités juridiques), mais ne précise pas comment ces représentants seront nommés ni la manière de prouver leur lien avec la forêt ». (Rainforest Foundation, p 4)

Rainforest Foundation ajoute : « il s'agit d'un point important car, à moins que les membres de la communauté puissent définir eux-mêmes un tel processus, il y a des risques que l'autorité politique soit remise à des personnes non représentatives, qui pourraient choisir d'agir selon des intérêts divergents de ceux de la communauté dans son ensemble. La question de la responsabilité juridique est particulièrement problématique pour les groupes marginalisés localement, comme les peuples autochtones ».

Rainforest recommande : « Toute mesure d'application devra établir les sauvegardes suffisantes et clairement définir les responsabilités, rôles et procédures pour une gestion saine des concessions communautaires afin de promouvoir les intérêts de la communauté dans son ensemble, en prenant en compte les groupes faiblement représentés ou les groupes marginalisés ». p 4

Lacunes juridiques et incitations négatives

« Des zones de 50 000 ha représentent des unités commerciales potentiellement très lucratives et elles pourraient être utilisées comme une manière de contourner le moratoire sur l'attribution des concessions d'exploitation industrielle du bois, en place depuis 2002 ».

Rainforest souligne : alléger les conditions administratives pour la création des forêts communautaires serait, dans ces conditions, contreproductif.

Les conditions administratives « allégées » pourraient « être utilisées comme moyen , par des opérateurs peu scrupuleux, d'exploiter ces zones presque impunément, évitant ainsi les « charges » fiscales, administratives, techniques, environnementales et sociales impliquées dans la gestion des concessions industrielles.

RainForest recommande que ces failles soient « compensées » par des « mesures d'application solides ».

Les faiblesses institutionnelles sont par ailleurs à lire dans des demandes multiples : celles des entrepreneurs forestiers souhaitant avoir accès au bois, celles des Ongs souhaitant développer des expériences communautaires et celles des projets REDD.

Ces demandes dépassant les capacités institutionnelles : « il existe un risque important que le secteur de la foresterie communautaire en RDC soit hors de contrôle avant même sa mise en œuvre effective » (RainForest).

Problèmes récurrents aux concessions forestières privées

Question de l'interpénétration acteurs publics – privés

Les problèmes de l'interpénétration acteurs publics – privés sont listés par Karsenty (2010 : 42) comme suit : « imprécision des rôles respectifs du secteur public et du secteur privé, relations ambivalentes avec les populations locales, problème du contrôle des concessions par les autorités, ambiguïté entre droits territoriaux et droits sur la ressource ligneuse ». Les formes que cette relation prend sont liées aux choix politiques, à la pression internationale, à la corruption interne et externe. Les conséquences sont, en autres, de produire « des intermédiaires qui modifient les modalités de contrôle de l'économie et des rentes qu'elle génère » (B Hibou, cité par Karsenty 2010).

Le cahier des charges des concessions et les normes et directives d'aménagement

« Les opérateurs privés se chargent d'élaborer et de mettre en œuvre ces plans dans leurs concessions après agrément par l'administration » (Karsenty, 2010 : 45) C'est un processus achevé au Cameroun et au Gabon ; en cours en RCA ; mais à entreprendre en RDC et au Congo.

Les obligations sociales des entreprises sont variables d'un pays à l'autre (Karsenty, 2010 : 45) « les concessions qui ne remplissent pas leurs obligations sont plus des entreprises de taille moyenne, moins solides financièrement » (Karsenty, 2010 : 45) Les grandes concessions sont attaquées par la presse mais « il est assez difficile de distinguer le vrai du faux dans les différents cas évoqués où l'instruction est généralement « à charge » et la documentation incomplète » (Karsenty, 2010: 45) . C'est aussi « parce que les grandes entreprises prennent au sérieux leurs obligations pour obtenir leur certification FSC » nous rappelle Karsenty (2010 : 45). Toutefois d'autres auteurs (Tréfon, 2008) ne manquent pas de rappeler que c'est la majorité des entreprises qui ne respectent pas leur cahier des charges en République démocratique du Congo engendrant en cela des frustrations importantes au sein des communautés.

Pourtant, les principes et conseils du FSC et de l'OAB et OIBT servent de base au système panafricain de certification en préparation « accordant une grande attention à cet aspect social, notamment les conditions de vie et de travail des salariés » (Karsenty , 2010 :46). Mais il ajoute « les concessions freinent sur l'aspect social même quand elles souscrivent au code de déontologie de l'Association Interafricaine des Industries Forestières » (AIIIP, publi 2002) (Karsenty , 2010 :46)

Responsabilités respectives entre Etat / Bailleurs/Ong dans l'aménagement

Sur le plan technique l'Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT) et le MAE proposent le partage des responsabilités entre les Etats, Bailleurs et Ongs dans l'aménagement (étude de 2001) . Cependant, le partage des responsabilités techniques et financières n'est pas clair (Karsenty, 2010 : 47)

La définition des ayants droit permet de circonscrire les aides sociales aux salariés de l'entreprise et de leur famille vivant sur « le site industriel ou le camp forestier » et d'exclure l'élargissement à d'autres demandes (Karsenty , 2010 :47). La collectivité locale doit servir le champ de la responsabilité sociale (actions de développement) mais l'exploitant n'est pas impliqué dans le choix des actions. Cependant, il peut être maître d'œuvre désigné par l'Etat. (Karsenty , 2010). Il existe l'exemple du programme anti sida depuis 2007 au Cameroun sous l'impulsion de l'ATIBT ; de même que la CIB Société congolaise des bois a mis en place des dispositifs sanitaires à Pokola (Karsenty, 2010 : 48).

Conclusion

L'enjeu de la distinction entre forêts des communautés locales et forêts des Entités Territoriales Décentralisées

La distinction entre les Forêts des communautés locales (FCL) et les forêts des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) se situe, en termes sociologiques et économiques, dans le déplacement ou le vacillement de la ligne de front entre la gestion commune et l'appropriation privative des ressources forestières. Il s'agit de l'enjeu d'un projet de société. Cette alternative rend compte de formes implicites de privatisation des espaces forestiers dans lesquelles les communautés n'ont que peu de marges de manœuvre, aussi bien dans le cas des FCL que dans celui des ETD, mais pour différentes raisons, et dans des proportions diverses. Dans les FCL, une partie seulement de la forêt est réservée à l'exploitation du bois, le reste étant pour les usages domestiques des produits ligneux et non ligneux, à la faveur des résidents des communautés. Ces derniers ont le choix d'exploiter le bois de leur forêt en soustraction à des tiers. Il peut s'agir de groupements d'artisans, des conservateurs ou des acteurs des services d'écotourisme. Il pourrait aussi bien s'agir d'industriels, mais la loi ne le précise pas. Les Forêts des communautés locales sont des forêts protégées et appartiennent au domaine privé de l'Etat. Les communautés ne détiennent pas de personnalité juridique et de ce fait, ne peuvent se positionner qu'en tant que gestionnaire de la ressource.

La gestion d'une forêt de communauté locale est soumise à un plan simple de gestion. Toutefois, nous avons vu que les procédures administratives et juridiques de mise en œuvre d'une forêt communautaire sont longues, coûteuses et décourageantes si elles ne sont pas soutenues par des appuis extérieurs. Les coûts des plans simples de gestion viennent s'additionner et grèvent les possibilités pour les communautés de mener à bien la gestion et l'exploitation de leur forêt en toute autonomie. La production illégale de bois, bien que

répréhensible au niveau de l'économie nationale, peut y trouver un terrain favorable tant pour des questions de solidarités locales que de survie pour les petits exploitants exclus des procédures officielles dominantes ; quand encore ce n'est pas pour ajouter de la marge aux entreprises forestières dont certains ouvriers, bien outillés, ont un accès facile aux forêts riveraines des grandes exploitations.

Il est à noter que les forêts des communautés sont dans bien des cas, pour le moins ceux qui ont été observés au Cameroun, des espaces dégradés et multifonctionnels.

La communauté

Les questions de délimitation et de définition des ayants droit qui « forment une communauté » est un problème fondamental et premier. Rappelons que dans l'article 7 de la loi « Il est tenu dans chaque chef-lieu de secteur ou de chefferie et dans chaque commune urbano-rurale un livre d'identification des communautés locales, dans lequel il est répertorié toute communauté locale désireuse d'acquérir une partie ou la totalité de la forêt protégée qu'elle possède en vertu de la coutume ». Et que l'alinéa 3 précise que « la présentation de la liste des familles, des lignages ou clans, membres de la communauté, [est] dûment signée par le ou les représentant(s) coutumièrement attribué(s) ».

Dès lors, la communauté est définie selon une liste d'ayants droit établie par les autorités décentralisées. Nous avons vu combien les « communautés » sont des formes sociales idéalisées et qu'elles englobent, dans la réalité, un ensemble de liens sociaux fortement hiérarchisés de parenté, de voisinage, de relations diverses et de réseaux élargis et qu'elles sont traversées par des contradictions diverses sociales, statutaires ou professionnelles, par des rivalités et des concurrences, des tensions liées à des enjeux d'identité, de possession, de pouvoir et d'autorité, bien souvent associés à des pratiques secrètes ou magico-religieuses (Tréfon, 2008, Geshière, 1995). Sans une étude approfondie des rapports sociaux et des dynamiques sociales, économiques et politiques locales, la définition d'une communauté d'ayants droit est difficile à établir, sauf à considérer qu'on exclut d'emblée des individus sur des critères qui restent à définir, mais qui portent en eux des dangers de conflits profonds (identitaires, raciaux, ethniques, religieux, politiques). Alors même que l'apport d'une gestion communautaire est d'inclure les différents groupes sociaux et particulièrement les plus défavorisés et les peuples autochtones, dans une vision solidaire. Comme le rappellent Maindo et Kapa (2014) « *de manière générale, il est proposé de s'appuyer sur les structures communautaires préexistantes tout en dosant l'équilibre de leur performance vers la modernité* ».

Enfin, en matière juridique le droit de gestion aux communautés doit être attribué de manière collective « d'autant plus que la propriété collective est garantie par la constitution, en plus de conférer à cette dernière une personnalité juridique dans le cadre d'une procédure de proximité ». (Maindo et Kapa, 2014 : 103).

Si les enjeux de la définition de la communauté concernent autant les FCL que les EDT, il reste qu'ils ne se régleront pas de la même manière dans un cas ou dans l'autre.

La configuration des FCL et leur manque d'autonomie pour accéder aux exigences de mise en œuvre de la gestion forestière oblige leurs représentants à faire appel à des acteurs extérieurs tels les Ongs. La multiplication des institutions locales, nous l'avons vu, est propice à la confusion des responsabilités et favorise la lutte pour l'accès à la légitimité (Ribot et al. 2008). Contrairement aux analyses institutionnelles sur la gestion des communs qui valorise la multiplicité des acteurs, la réalité démontre que le multi-institutionnalisme engendre des conflits d'autorité, attisent les tensions latentes, voire créé des différends là où il n'y en avait pas (Boutinot, 2003). Dès lors, l'économie des coûts de transaction, vantée dans les démarches de l'économie institutionnelle, n'est pas avérée.

Il convient dans ces cas-là, précisément, de concentrer les appuis financiers et humains aux communautés dans la valorisation de ces transactions nécessaires pour atténuer, régler, voire éviter les conflits.

Le rôle de l'Etat

Mais ce n'est pas suffisant. Le rôle de l'Etat, si peu évoqué dans la littérature, est fondamental. Si la décentralisation doit se faire par le bas, les institutions étatiques sont des appuis nécessaires à la fois pour reconnaître l'autorité des représentants communautaires, ainsi que d'assurer leur autonomie et leur sécurité. Des cadres réglementaires accompagnant la reconnaissance des droits collectifs des communautés sur leurs espaces forestiers sont nécessaires.

Par ailleurs, les formes locales de surveillance des forêts (contre les coupes de bois illégales, les contrebandiers ou les braconniers, etc.) déléguées aux membres des communautés locales sont inadéquates et comportent de nombreux risques. D'une part, pour les villageois eux-mêmes qui sont peu ou mal formés à la surveillance ou à la dénonciation, et pas outillés (ou armés) pour se défendre. De plus, la surveillance dans un milieu d'interconnaissance porte en elle ses propres limites. D'autre part, le risque est également dans le fait d'engendrer des formes de milices privées peu favorables à la paix sociale. Les fonctions régaliennes de l'Etat ont leur rôle à jouer dans la surveillance des forêts.

La surveillance des forêts communautaires déléguées aux populations locales relèverait davantage de la formation à la connaissance de la conservation, que de la répression.

Quand Coleman and Steed (2009) évoquent les notions de contrôle, de sanctions et de surveillance dans le suivi et la gestion des forêts, c'est en termes de sensibilisation et de formation sur le maintien de la biodiversité, les connaissances des habitats et les données sur la perturbation des forêts. Hooge Holck (2008) font valoir que ces systèmes de surveillance peuvent être maintenus après que les financements des bailleurs de fonds ont cessé, à condition que les collectivités locales jouent un rôle central.

Quant aux activités économiques productives d'exploitation forestière, l'Etat doit soutenir les FCL dans leur capacité à se constituer en groupement, coopérative ou association, munie d'une autorisation d'accéder à des services bancaires, de détenir en leur nom un compte de dépôt et de crédit, afin d'intégrer le marché de bois au niveau national. L'Etat doit débloquer l'accès aux marchés pour les acteurs des communautés locales et organiser la redistribution des revenus/ redevances/ richesses.

Les appuis en formation forestière, de gestion, de commerce et de comptabilité sont également nécessaires, afin de professionnaliser la filière de production des forêts des communautés locales.

Les Forêts des Entités Territoriales Décentralisées

Bien que la question de la définition des communautés demeure la même dans le cas des ETD, il reste que les entités décentralisées sont des garantes potentielles de la reconnaissance institutionnelle de l'autorité publique, et partant, de l'Etat. La question de la lutte pour la légitimité et l'autorité ne se pose pas dans les mêmes termes que dans le cas du multi-institutionnalisme que nous observons dans les FCL. Les formes de captation du pouvoir par les élites locales sont susceptibles d'advenir dans les deux types de forêts. Dans le cas des ETD, le risque est la superposition d'autorités locales officielles qui engendre des confusions si les règles de subsidiarité ne sont pas établies. L'articulation des entités territoriales décentralisées représentées par des élus et les communautés locales comporte le risque d'une

politisation et d'un factionnalisme dans la gestion des territoires et des ressources, comme cela a pu être observé au Sénégal (Blundo, 1996, Boutinot et Diouf, 2006), et donc de la corruption.

L'exploitation du bois par des entreprises extérieures concessionnaires renvoie aux problématiques récurrentes, citées plus haut, en matière de responsabilité sociale des entreprises, de contrats locaux avec les communautés, du respect des cahiers des charges, des normes d'aménagement, du respect des Consentements Libres Informés et Préalables à l'accession au titre de concessionnaire, aux paiements des taxes et redevances, à l'obligation sociale des entreprises dans le développement local etc.

Les expériences telles que les Forêts modèles et Forcol, évoquées plus avant, sont intéressantes dès lors qu'elles présentent leurs priorités dans les rapports que les entreprises entretiennent avec les institutions étatiques notamment, l'appui des services forestiers et réciproquement l'appui des entreprises à la formation d'un groupe d'experts forestiers nationaux. Et surtout dans l'objectif d'intégrer les activités des entreprises d'exploitants dans les objectifs de la politique forestière nationale (moratoire). Les approches de dialogues et les processus de concertation depuis les communautés riveraines jusqu'au niveau national à travers des fora à toutes les échelles de la décentralisation sont nécessaires afin de prendre en considération les représentations et les intérêts des populations riveraines des forêts dans le développement local et l'amélioration de leur conditions de vie. Ces expériences et les outils mis en place (CLIP, cartographies, et forum participatif) « sont susceptibles de renforcer le partenariat entre l'Etat et les communautés locales dans la conception, l'exécution et le suivi des projets et programme de développement ». (Maindo et Kapa, 2014 : 104).

Une question de gouvernance ?

Pour finir, la gouvernance en matière forestière est devenue un leitmotiv pour de nombreux auteurs Klaver (2009), Kishor & Belle (2004) etc., et notamment Pattberg (2006) qui évoque la gouvernance privée au-delà de l'Etat comme un enjeu de débat au niveau international, à travers les acteurs mais aussi les règles et les normes privées. L'auteur demande quelle influence la gouvernance privée a sur les pays en développement, leurs sociétés et leurs économies? Mais au-delà, avec Sikor et Lund, (2009), les enjeux de redistribution de richesses, matérielles et des ressources naturelles dans un pays, entre les pauvres et les nantis est un champ de recherche particulièrement important. Comprendre « comment la concurrence pour les ressources vitales de la société est organisée et structurée, c'est étudier non seulement la façon dont la richesse est répartie et comment les classes de «nantis» et de «démunis» sont faites; il est également d'enquêter comment les politiques émergent, se consolident et reculent grâce à des processus de légitimation ,d'inclusion, d'exclusion et de violence (...) Les questions d'accès et de propriété sont joints aux questions de pouvoir et d'autorité » (Sikor et Lund, 2009).

Références

- Agrawal, A., 2001, Common property institutions and sustainable governance of resources , *World Development*, 29 (10), 1649-1672.
- Agrawal, A., 2005, *Environmentality: Technologies of Government and the Making of Environmental subjects*, Durham, NC : Duke University Press.
- Agrawal, A. and K. Gupta. 2005. Decentralisation and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai, *World Development*, 33 (7): 1101–1114.
- Alden Wily Liz., 2011, 'The Law is to Blame': The Vulnerable Status of Common Property Rights in Sub-Saharan Africa, *Development and Change* 42(3): 733–757.
- Antona M. et L. Boutinot, 2013, « La figure du contrat dans la décentralisation des ressources naturelles au Niger, Mali, Sénégal », In : Boutinot L., (ed.) Acteurs et réformes de la gestion des ressources forestières en Afrique de l'Ouest, *Anthropologie et développement*, N° 37-38-39, pp. 125 – 159.
- Arifin Bustanul, Brent M. Swallow, S. Suyanto, Richard D. Coe, 2009, A conjoint analysis of farmer preferences for community forestry contracts in the Sumber Jaya Watershed, Indonesia, *Ecological Economics* 68. 2040- 2050.
- Arifin, B., 2006, *Analyse des coûts de transaction des relations amont-aval dans les services des bassins versants : Leçons tirées de la gestion communautaire des forêts à Sumatra en Indonésie*, Communication à l'Association Internationale des économistes agricoles, Conférence, Gold Coast, Australie, 12-18 Août 2006.
- Baland J-M., and K. Bjorvatn, 2013, Conservation and employment creation: can privatizing natural resources benefit traditional users?, *Environment and Development Economics*, 18: 309–325.
- Bankhauser, I., 2014, *Family and Community-based Forest Management for successful forest conservation in the Brazilian Amazon?: A typology according to community participation*, Master SUTROFOR (G.E.E.F.T), AgroParisTech, Montpellier.
- Barrett, C.B., Clark C.Gibson, and Barak Hoffman, and M.D. Mccubbins, 2006, *The Complex Links between Governance and Biodiversity*, *Conservation Biology* Volume 20, No. 5, 1358–1366.
- Belloncle , G., 1982, *La question paysanne en Afrique noire*, Paris, Karthala, 110p.
- Belloncle , G., 1984, *Les chemins des villages*, Paris, l'Harmattan – ACCT, 280 p.
- Berkes, F. (1989) *Common-property Resources. Ecology and Community-Based Sustainable Development*. London, UK: Belhaven Press.
- Berkes, F. (2004) Rethinking Community-based Conservation. *Conservation Biology*. 18(3): 621–630
- Berkes, F. (2007) *Community-based conservation in a globalized world*. PNAS 104(39): 15188–15193.
- Blaikie, P. (2006) Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development* 34: 1942–1957
- Blundo, G., 2013, « Les Eaux et Forêts sénégalais entre participation et militarisation. Ethnographie d'une réforme », In : Boutinot L., (Coord), Acteurs et réformes de la gestion des ressources forestières en Afrique de l'Ouest, *Anthropologie et développement*, N° 37-38-39, pp 185-223.
- Blundo G., 1996, "Gérer les conflits fonciers au Sénégal : Le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier", in Tersiguel, P. et Becker.C., (eds.), *Développement durable au Sahel*, Karthala, Paris, Dakar.
- Boettke, P.J. and C.J. Coyne , 2005, 'Methodological Individualism, Spontaneous Order and the Research Program of the Workshop in Political Theory and Policy Analysis', *Journal of Economic Behavior & Organization* 57(2): 145–58.

- Boutinot L., (ed.), 2013, Acteurs et réformes de la gestion des ressources forestières en Afrique de l'Ouest, *Anthropologie et développement*, N° 37-38-39.
- Boutinot, L., et C.-N. Diouf, 2006, « Quand certaines approches participatives engendrent des formes ambiguës de mobilisation de la société civile. Quelques exemples à propos de la gestion des ressources naturelles au Sénégal », in A. Bertrand, A. Karsenty et P. Montagne (éds), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, Cirad-L'Harmattan, p. 195-212.
- Boutinot, L., 2003, « La décentralisation de la gestion des ressources forestières au Sénégal: un processus contraint par le marché ? », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 26 | 2003, mis en ligne le 16 juin 2008, Consulté le 28 mars 2012. URL : <http://apad.revues.org/3583>
- Bouvier, P., 1964, Les obstacles sociologiques au développement du Congo, *Tiers-Monde*, tome 8, N°30, pp.435-453.
- Casse Thorkil and Anders Milhøj, 2011, Community Forestry and Forest Conservation: Friends or Strangers? Environmental Policy and Governance, *Env. Pol. Gov.* 21, pp 83- 98
- Cerutti PO and Vandenhoute M. 2014. Les forêts communautaires dans le bassin du Congo : ou en sommes-nous ? *NAPA - Nouvelles des Aires Protégées en Afrique*, IUCN – U
- Chomba S., Thorsten T. and Fergus S. 2014, The political economy of forest entitlements: can community based forest management reduce vulnerability at the forest margin? *Forest Policy and Economics*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2014.11.011>
- [Cleaver, F., 2002, 'Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management', *The European Journal of Development Research* 14\(2\): 11–30.](#)
- Coleman Eric A., Brian C. Steed, 2009, Monitoring and sanctioning in the commons: An application to forestry, *Ecological Economics* 68, pp 2106 – 2113.
- Crook, R.C. and A.S. Sverrisson. 2001. *Decentralisation and Poverty alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis, or Is West Bengal Unique?* Working paper no. 130. Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Dachang L and Edmunds D., 2003, “The promise and Limitations onf Devolution and Local Forest Management in China”, in: Edmunds D. and Wollenberg E. (Eds.), 2003, *Local forest management, The impacts of Devolution Policies*, London, Earthscan, pp 20- 54.
- Dobsona, Stephen and Carlyn Ramlogan-Dobsonb, 2012, Inequality, corruption and the informal sector, *Economics Letters* 115 (2012) 104–107
- [Dubiez E., Vermeulen C., Peltier R., Infram V. Shure J. Marien J-N., 2012, Managing forest resources to secure wood energy supply for urban centers. The Case of Kinshasa, capital city of Democratic Republic of Congo, , *Nature and faune*, 26 \(2\), 52-56.](#)
- Duclaux-Monteil, C., 2015, *Projet PNUE- FEM (UNEP – GEF) Une approche régionale harmonisée à la gestion durable des forêts de production dans le bassin du Congo*, Communication à l'Atelier régional « Bilan et perspectives de la foresterie communautaire en Afrique Centrale », Kinshasa 27 – 28 mai 2015, Comifac – WRI- Rainforest Alliance.
- Dressler, Wolfram, Bram Büscher, Michael Schoon, Dan Brockington, Tanya Hayes, Christian A. Kull, James McCarthy and Krishna Shrestha, 2010, From hope to crisis and back again? A critical history of the global CBNRM narrative, *Environmental Conservation* 37 (1): 5–15 doi:10.1017/S0376892910000044
- [Farley Cary S, Michael B. Vabi et Joël Kiyulu, 2004, Les Communautés et Gestion Forestière en République Démocratique du Congo \(RDC\): Bilan des Modèles de Gestion Participative, Rapport final, 1^{er} Premier Atelier International, 29 novembre – 1^{er} décembre 2004, Kinshasa, RDC.](#)
- Forsyth Tim and Craig Johnson, 2014, Elinor Ostrom's Legacy: Governing the Commons and the Rational Choice Controversy, *Development and Change* 2014 (0) 1–18.
DOI: 10.1111/dech.12110

- Foster, A.D. and M.R. Rosenzweig. 2004. *Democratization and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy*, Mimeo. August 2004.
- Fraser, N. 2000. Rethinking Recognition, *New Left Review*, 3: 107–120
- P. Geschiere, *Sorcellerie et politique en Afrique. La viande des autres*, Paris, Karthala, 1995.
- Goldman, M., 1998, Inventing the Commons : Theories and Practices of the Commons Professional, in M. Goldmann (ed.) *Privatizing Nature : Political Struggles for the Global Commons*, pp. 20 – 53. New Brunswick, NJ : Rutgers University Press.
- Hardin, G., 1968, 'The Tragedy of the Commons', *Science* 162(3859): 1243–48.
- Heller, P., K.N. Harilal and S. Chaudhuri. 2007. Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralisation in Kerala, India, *World Development*, 35(4): 626–648
- Hoare A. L., 2010, Gestion communautaires des forêts en République Démocratique du Congo : conte de fée ou véritable stratégie REDD ? , Forest Monitor, Rights, Research, Policies, People, www.forestsmonitor.org
- Hooge Holck Mikkel, 2008, Participatory forest monitoring: an assessment of the accuracy of simple cost-effective methods, *Biodivers Conserv* (2008) 17:2023–2036 DOI 10.1007/s10531-007-9273-4
- Julve Larrubia C., Tabi Eckebil P.T., Nzoyem Saha N., Tchanchouang JC., Kerkhofs B., Beauquin A., Mbarga Mbarga J.P., Vermeulen C., Cerutti P.O., Lescuyer G., 2013. Forêts communautaires camerounaises et Plan d'action FLEGT : quel prix pour la légalité ? *Bois et Forêts des Tropiques*, 317, 3, 71-80
- [Karpe P., 2013, « Sécuriser le statut foncier des plantations forestières villageoises, In : Marien, J-N., E. Dubiez, D. Louppe et A. Larzillière, \(Coord.\), 2013, Quand la ville mange la forêt. Les défis du bois-énergie en Afrique centrale, Chapitre 5, Versailles, Editions Quae, pp 87-94.](#)
- Karsenty, A., 2010, « La responsabilité sociale et environnementale des entreprises concessionnaires », In : D. V . Joiris et P. Bigombe Logo (coord.), *Gestion participative des forêts d'Afrique centrale*, Versailles, Editions Quae. 235 p.
- Kishor N., & Belle A., 2004, Does Improved Governance Contribute to Sustainable Forest Management?, *Journal of Sustainable Forestry*, 19:1-3, 55-79, DOI: [10.1300/J091v19n01_04](https://doi.org/10.1300/J091v19n01_04)
- Klaver Dieuwke, 2009, *Multi-stakeholder design of forest governance and accountability arrangements in Equator province, Democratic Republic of Congo Capacity Development and Institutional Change Programme*, IUCN (International Union for Conservation of Nature) Forest Conservation Programme, Wageningen International, The Netherlands.
- Kerr, J., 2006, *Trip : droits de propriété, services environnementaux et pauvreté en Indonésie*. <http://www.basis.wisc.edu/live/Indonesia/tripkerr0411.pdf>;
- Larson A., and G. Ram Dahal, 2012, Forest Tenure Reform: New Resource Rights for Forest-based Communities?, *Conservation and Society*, 10(2): 77-90.
- Larzillière, A. , Vermeulen C. et Dubiez E., Proce P., 2011, *Sensibilisation et communication : méthodologies et résultats de la démarche participative dans le projet Makala*. Rapport de projet Makala, Kinshasa, Cirad, 31 p.
- Liégeois, M., 2008, La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis, Bruxelles, Les rapports du GRIP.
- Leroy M., Derroire G., Vendé J., Leménager T., 2013, *La gestion durable des forêts tropicales. De l'analyse critique du concept à l'évaluation environnementale des dispositifs de gestion*, Paris, AFD, Collection A Savoir N°18, 235 p.
- Lieber M.D., and M. Rynkiewich, 2007, Conclusion : Oceanic Conceptions of the Relationship between People and Property, *Human Organisation*, 66 (1) : 90-96.

- Maharjan, M.R., T.R Dakal, S.K. Thapa, K. Schreckenber & C. Luttrell, 2009, Improving the benefits to the poor form community forestry in the Churia region of Nepal, *International Forestry Review*, 11 (2) : 254-267.
- Maindo A. et Kapa F. (Eds.), 2014, *La foresterie communautaire en RDC, Premières expériences, défis et opportunités*, Tropenbos International RD Congo.
- Mandjem, Y.P., et Antang Y., 2008, « La foresterie communautaire en (éternelle) quête de sens ? Jeux et enjeux de la révision du Manuel des procédures d'attribution et de normes de gestion des forêts communautaires au Cameroun », In : Arnoldussen D., Binot, A., Joiris, D.V., Tréfon T., *Gouvernance et environnement en Afrique centrale : le modèle participatif en question*, Tervuren, Africa, Musée royal de l'Afrique centrale, pp 113-137.
- Mansuri, G. and V. Rao. 2003. *Evaluating Community-driven Development: A Review of the Evidence*. First draft report, Development Research Group, World Bank. February
- Marien, J-N., E. Dubiez, D. Louppe et A. Larzillière, (Coord.), 2013, Quand la ville mange la forêt. Les défis du bois-énergie en Afrique centrale, Versailles, Editions Quae, 238 p.
- Meister, A., 1969, *Participation, animation et développement*, Paris, Anthropos.
- Meister, A., 1977, *La participation pour le développement*, Paris, Éditions Ouvrières Économie et Humanisme, coll. Développement et Civilisations.
- Méon, P-G and L. Weill, 2010, Is Corruption an Efficient Grease ? *World Development* Vol. 38, N°3, pp. 244 – 259.
- Milabyo Kyamusugulwa Patrice, Dorothea Hilhorst, and Gemma Van Der Haar, 2014, Capacity builders for governance: community-driven reconstruction in the eastern Democratic Republic of Congo, *Development in Practice*, 2014 Vol. 24, No. 7, 812-826, <http://dx.doi.org/10.1080/09614524.2014.944484>
- Mosse, D., 1997, « The symbolic Making of a Common Property Resource : History, Ecology, and Locality in a Tank Irrigated Landscape in South India, *Development and Change*, 28 (3) : 467-504.
- Nelson Fred and Arun Agrawal, 2008, Patronage or Participation? Community-based Natural Resource Management Reform in Sub-Saharan Africa, *Development and Change* 39(4): 557–585 (2008).
- Olivier de Sardan J-P., 1995, *Anthropologie et changement social. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris APAD- Karthala, 218 p.
- Olivier de Sardan, 1999, L'économie morale de la corruption en Afrique, *Politique Africaine*, N° 63, octobre, pp 97 – 116.
- Olivier de Sardan J-P., 2013, « Embeddedness and Informal Norms: Institutionalism and Anthropology », *Critique of Anthropology*, 33 : 280-99.
- Olson, M., 1965, *The Logic of Collective Action : Publics Goods and The Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Ostrom, E., 1994, Constituting social capital and collective action, *Journal of Theoretical Politics* , 6 (4), pp. 527- 562.
- Ostrom, E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck.
- Ostrom E., and H. Nagendra, 2006, Insights on linking forest, trees, and people form the air, on the ground , and in the laboratory, *Proceedings of the Academy of Sciences of the United States of America*, 103 (51) : 19224-19231.
- Oyono, P.R., S.S. Kombo and M.B. Biyong. 2009. *Les nouvelles niches de droits forestiers communautaires au Cameroun: Effets cumulatifs sur les moyens de subsistance et les formes locales de vulnérabilité*, Yaoundé: Center for International Forestry Research.

Pagiola, S., Arcenas, A. & Platais, G. , 2005, Can payments for environmental services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America. *World, Development* 33(2): 237–253.

Pattberg P., 2006, Private Governance and the South: lessons from global forest politics *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 4, pp 579 – 593

Phrang R & Shantanu M. 2003, Préface in: Edmunds D. and Wollenberg E. (Eds.), 2003, *Local forest management, The impacts of Devolution Policies*, London, Earthscan, 208 p.

Pokharel, B., and S. Byrne, 2009, *Climate change mitigation and adaptation strategies in Nepal's forest sector : how can rural communities benefit ?* NSCFP Discussion paper, N°7.

Poteete, A. R., and E. Ostrom, 2004, Heterogeneity, Groupe Size and Collective Action : The Role of Institutions In Forest Management, *Development and Change*, 35, (3): 435-62.

Prakash, S., 1998, Fairness, Social Capital and the Commons : The Societal Foundations of Collective Action in the Himalaya', in M. Goldamn (ed.) *Privatizing Nature : Political Struggles for the Global Commons*, pp. 167 – 97. New Brunswick, NJ : Rutgers University Press.

Reinikka Ritva and Jakob Svensson, 2006, Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption, *World Development*, Vol. 34, No. 2, pp. 359–370.

Ribot, J.C., 2004, *Waiting for Democracy : The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington D.C: World Resources Institute.

Ribot, J.C., A. Agrawal and A.M Larson, 2006, “Recentralizing while Decentralizing : How National Governments Reappropriate Forest Resources”, *World Development*, 34 (11) : 1864-86.

Ribot, J Ashwini Chhatre, and Tomila Lankina, 2008, Introduction: Institutional Choice and Recognition in the Formation and Consolidation of Local Democracy , *Conservation and Society*, 6(1): 1–11.

Sabogal, César, Wil de Jong, Benno Pokorny, Bastiaan Louman (Eds.), 2008, *Manejo forestal comunitario en América Latina, Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro*, CIFOR – CATIE, Belém, Brasil. 294 p.

Schlagger E. and E. Ostrom, 1992, Property rights Regimes and Natural Resource: a Conceptual Analysis, *Land Economics* 68 (3) : 249- 62.

Søreide Tina and Rory Truex, 2013, Multi-stakeholder Groups for Better Sector Performance: A Key to Fighting Corruption in Natural-Resource Governance?, *Development Policy Review*, 2013, 31 (2): 203-217.

Stavins Robert N., 2011, The Problem of the Commons: Still Unsettled after 100 Years, *American Economic Review* 101 pp 81–10

Stern, P.C., T. Dietz, N. Dolsak, E. Ostrom and S.C. Stonich, 2002, Knowledge and Questions after 15 Years of Research, in T. Dietz, N. Dolsak, E. Ostrom, P.C. Stern, S.C Stonich and E.U Weber (eds) *The Drama of Commons*, pp. 445-90/ Waxhington, DC : National Academy Press.

Suharti Sri, 2001, Increased community participation forest management through the development of social forestry programmes in Indonesia, In : Hillegers, P.J.M. and Iongh, H.H. de., 2001, *The balance between biodiversity conservation and sustainable use of tropical rain forests*, Indonesia, Tropenbos International, pp233 -244.

The Rainforest Foundation 2014, (Nouveau décret relatif à la foresterie communautaire en République Démocratique du Congo. Opportunités, risques et enjeux pour la gouvernance des forêts, briefing, 5 p. www.rainforestfoundationuk.org

- Tole, L., 2010, Reforms from the Ground Up: A Review of Community-Based Forest Management in Tropical Developing Countries, *Environmental Management* 45:1312–1331 DOI 10.1007/s00267-010-9489-z.
- Trefon, T., 2008. 'La réforme du secteur forstier en République Démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles'. *Afrique contemporaine* n° 227: 81-93. Paris/Bruxelles : Agence française de développement/De Boeck. ISSN: 0002-0478. (PR).
- Utshudi Ona Innocent, 2009, *La décentralisation en RDC : Opportunité pour uen gestion foncière décentralisée ?* L'Afrique des grands lacs, Annuaire 2008 – 2009, Paris, l'Harmattan, pp 289 – 321.
- Van Laerhoven Frank and Clare Barnes., 2014, Communities and commons: the role of community development support in sustaining the commons, *Community Development Journal* pp 118-132. doi:10.1093/cdj/bsu005
- Weber, N., 2012, Reflections on theories in forest policy: Testing, combining or building? *Forest Policy and Economics* 16 pp 102–108
- Weinstein O., 2013, « Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle », *Revue de la régulation* [en ligne], 14/2^e semestre/ Autumn 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013, consulté le 12 mai 2015. URL : <http://regulation.revues.org/10452>
- Winkel Georg, 2014, Foucault in the forests—A review of the use of 'Foucauldian' concepts in forest policy analysis *Forest Policy and Economics* 16 (2012) 81–92
- Woodhouse, Philip, 2003, African Enclosures: A Default Mode of Development, *World Development* Vol. 31, No. 10, pp. 1705–1720

Etat du secteur de l'exploitation industrielle du bois en RDC et Statut du moratoire : http://blog.mappingforrights.org/wp-content/uploads/NGO-statement-Moratorium_April-2014_FINAL.pdf

Analyse juridique de la foresterie communautaire en RDC

Raphael Tsanga

La foresterie communautaire est une pratique relativement ancienne en République démocratique du Congo. Le décret du 11 avril 1949 portant régime forestier en RDC consacrait déjà les forêts indigènes qui renvoyaient alors aux terrains recouverts d'une formation végétale et sur lesquels des droits d'occupation étaient reconnus aux indigènes à la suite d'une constatation par les autorités coloniales (art. 2, décret du 11 avril 1949). La loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier constitue une évolution majeure pour la gestion des forêts en ce sens qu'elle prend radicalement le contre-pied d'une longue histoire de développement centralisé, mais surtout tend à concilier la gestion durable du patrimoine forestier et faunique et la nécessité de tirer de l'exploitation forestière des bénéfices substantiels en vue d'assurer le développement économique et social. Les innovations du nouvel arsenal juridique sont relatives à une plus grande implication des communautés riveraines en favorisant une gestion décentralisée et participative des forêts. La consécration de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles s'est opérée à travers le principe des forêts des communautés locales ainsi que les redevances forestières afin d'intégrer les communautés locales dans le processus de gestion des forêts.

Scenario 1 "FCL gérée par les communautés et exploitée artisanalement"

La foresterie communautaire est organisée par le code forestier et le décret n°14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales. Selon ces textes, une forêt des communautés locales est une portion de forêts protégées que cette communauté possède en vertu de la coutume. La concession forestière de communauté locale renvoie à une forêt attribuée gratuitement et perpétuellement à une communauté sur la base des forêts qu'elle possède en vertu de la coutume en vue de satisfaire ses besoins économiques et sociaux. L'exploitation de ce type de forêt se fait par (1) les communautés elles-mêmes, (2) par l'intermédiaire des exploitants artisanaux, ou (3) par des tiers en vertu d'un contrat d'exploitation approuvé par l'administration forestière. L'exploitation des concessions concerne les ressources forestières et peut s'étendre à l'écotourisme et aux projets de conservation.

La réglementation établit une dichotomie entre forêt des communautés locales et concession forestière des communautés locales. La première notion renvoie à une réalité coutumière c'est-à-dire un espace gouverné selon les traditions locales et dont l'étendue et le contrôle dépendent des types d'usage². En revanche, la concession forestière des communautés locales est le titre juridique dont se prévaut une communauté dont la possession coutumière des terres aura été préalablement

² Karsenty A, Lescuyer G., Ezzine de Blas D., Sembres T., Vermeulen C., 2010. *Community forests in Central Africa : present hurdles and prospective evolutions*. Article presented at the conference "Taking stock of smallholder and community forestry: where do we go from here?" organized by CIFOR-IRD-CIRAD, March 24th-26th, Montpellier, 12p.

reconnue et qui lui confère le droit d'exploiter à but lucratif des ressources forestières. La concession communautaire traduit une reconnaissance de la possession coutumière tout en excluant tout droit de propriété sur la forêt dans la mesure où les forêts protégées, qui constituent l'assise des concessions communautaires, font partie du domaine privé de l'Etat. La foresterie communautaire doit donc être considérée comme un mécanisme de délégation de la gestion de certaines portions du domaine protégé aux communautés locales qui en jouissent en vue de satisfaire des besoins économiques et sociaux.

La concession est définitivement attribuée à la communauté locale sur une surface maximale de 50 000 hectares par le biais des représentants coutumièrement désignés. La possibilité est offerte aux communautés de dépasser cette superficie en mettant en commun les espaces qui leur sont concédés. Les forêts possédées en vertu de la coutume peuvent aller au-delà du plafond de 50 000 hectares. L'attribution aux représentants coutumiers permet certes de mettre en évidence l'appropriation du processus par les leaders locaux, mais elle n'évacue pas totalement les problèmes de représentativité et de légitimités des notabilités locales.

La communauté a également la possibilité de se structurer sous forme d'association, de société coopérative ou de comité de développement dans le cadre de la mise en valeur de la concession. Dans tous les cas de figure, la concession est assimilée à un bien collectif insusceptible d'appropriation individuelle (art. 15, décret de 2014). Le caractère perpétuel de la concession et la superficie consacrée constituent des atouts pour le développement de la foresterie communautaire car elles sont en phase avec les réalités coutumières locales. Il s'agit également d'une opportunité de sécurisation des droits fonciers puisque la constitution garantit le droit d'accès à la propriété collective en vertu de la coutume. La procédure d'attribution pose des problèmes de deux ordres :

Sur le statut juridique des communautés locales : elles renvoient selon le code forestier à « *une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de Solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé* ». Cette définition a le mérite de mettre un contenu dans la notion de communauté locale, mais elle ne confère pas de personnalité juridique à la communauté locale. L'attribution de la personnalité juridique confère la capacité d'agir en tant qu'acteur juridique autonome. Or, l'absence de personnalité juridique est un facteur de fragilité puisqu'elle retire aux communautés la capacité de défendre leurs droits, n'étant pas elles-mêmes des sujets de droit.

Contrairement au modèle camerounais qui confère explicitement la personnalité juridique aux communautés locales par le biais de la constitution des associations, les formes juridiques énumérées par le décret de 2014 ne sont pas attributaires des concessions, elles n'en sont que gestionnaires. Dès lors se pose la question de savoir si l'on peut attribuer une forêt à une communauté locale alors que celle-ci ne dispose pas de la personnalité juridique. La réponse à cette question est forcément négative. Toutefois, le décret de 2014 contourne cette écueil en attribuant la forêt non pas à la communauté en tant que telle, mais à une personne physique³ agissant en son nom et qualité. Il s'agit là d'une option consacrée par le code forestier⁴ qui mentionne explicitement que l'exploitation et l'utilisation des forêts est ouverte aux personnes physiques. Reste que cette ambiguïté mériterait d'être clarifiée par le législateur.

³ Article 4, décret de 2014

⁴ Article 7, code forestier

Concernant l'aménagement, il n'existe pas de distinction entre l'aménagement des concessions industrielles et l'aménagement des concessions forestières des communautés locales. La confusion des formes d'aménagement est une contrainte potentielle au développement de la foresterie communautaire pour au moins deux raisons : premièrement, le coût de l'aménagement industriel est hors de la portée des communautés locales et le sera tout autant pour les exploitants privés artisanaux qui ne peuvent opérer que dans les forêts des communautés locales. Dans ce cas, un plan de gestion simplifiée applicable à l'ensemble de la concession est requis pour la rationalisation de l'exploitation forestière. Deuxièmement, la superficie concernée par les permis d'exploitation artisanaux est de 100 hectares par an, ce qui en fait un espace difficilement aménageable, à moins de faire évoluer cette superficie.

Le scénario d'une "FCL gérée par les communautés et exploitée artisanalement" présente les traits suivants :

- Consécration de la possession coutumière des terres forestières
- Caractère perpétuel de la concession attribuée à la communauté
- Absence de personnalité juridique pour les communautés locales
- Mise en évidence du rôle des autorités traditionnelles

Scénario 2 "FCL gérée par les communautés et exploitée industriellement"

L'exploitation industrielle des forêts des communautés locales est une option qui n'est pas explicitement prévue par la réglementation actuelle. Relativement à l'exploitation, le problème est celui des acteurs habilités à exercer dans les forêts des communautés locales. Les articles 112 et 113 du code forestier mentionnent l'exploitation en régie, l'exploitation par les opérateurs artisanaux et le recours aux tiers en vertu de conventions soumises à l'approbation préalable de l'administration. La question qui se pose est celle savoir à qui renvoie la notion de « tiers » et surtout si l'exploitation industrielle du bois est possible dans les forêts des communautés locales. L'article 20 du décret de 2014 apporte des éléments de réponse en énumérant les acteurs avec lesquels la communauté est susceptible d'établir des conventions. Selon ce texte la communauté est habilitée à signer des conventions avec les exploitants artisanaux, les promoteurs de projet de conservation ou d'écotourisme. On peut en déduire que seul les exploitants artisanaux sont autorisés à exploiter dans les FCL.

Les réflexions en cours semblent évoluer vers l'ouverture de la foresterie communautaire à l'exploitation industrielle. Dans cette optique, il s'agit d'établir deux types d'exploitation artisanale applicables dans les forêts communautaires. L'exploitation artisanale de première catégorie qui s'exerce sur une superficie de 50 hectares et dont la production est destinée au marché locale et l'exploitation artisanale de deuxième catégorie dont la surface varie de 100 à 500 hectares. L'exploitation de deuxième catégorie est assujettie à un plan annuel d'opération avec une production susceptible d'être commercialisée en dehors de la RDC. Le plan annuel d'opération sert à planifier les opérations d'exploitation en vue d'une gestion rationnelle des ressources forestières. En dehors du plan d'aménagement, l'exploitation artisanale reprend les grandes lignes de l'aménagement forestier, notamment, la réalisation d'un inventaire d'exploitation, l'exploitation à faible impact et le contrôle post-exploitation. Il serait réaliste de soumettre l'exploitation artisanale de deuxième catégorie à l'exigence de l'aménagement de la concession forestière. Il est hautement

probable ce type d'exploitation constituera une opportunité pour les industriels dans un contexte où l'attribution des concessions industrielles est suspendue. D'où la nécessité d'encadrer strictement les modalités de gestion et d'exploitation, à moins que le modèle en filigrane ne soit celui des ventes de coupe tel qu'expérimenté au Cameroun.

Le scénario 2 :

- Les "FCL gérées par les communautés et exploitées industriellement" ne sont pas prévu par la réglementation actuelle
- L'exploitation des FCL est exclusivement réservée aux communautés locales
- Les modalités d'exploitation des ressources forestières sont en phase de révision. Dans ce sens il est prévu deux types d'exploitation artisanale : L'exploitation artisanale de première catégorie qui s'exerce sur une superficie de 50 hectares et dont la production est destinée au marché locale et l'exploitation artisanale de deuxième catégorie dont la surface varie de 100 à 500 hectares et sujette à un plan annuel d'opération.

Scénario 3 "FCL gérée par une ETD et exploitée industriellement"

La foresterie communautaire telle que conçue initialement renvoie à une dévolution de la gestion des ressources naturelles aux communautés locales. La gestion des forêts par les entités territoriales décentralisées entend franchir une étape supplémentaire en transférant la gestion du massif forestier à une institution consacrée par la décentralisation. Les entités territoriales décentralisées sont en effet des acteurs du développement local. Dans cette perspective, la foresterie décentralisée pourrait constituer un levier au service de l'amélioration des conditions socio-économiques des populations.

Aux termes de l'article 5 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Les articles 66 et 67 définissent « *le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un Chef élu et investi par les pouvoirs publics. (...) La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un Chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics* ». La lecture de ces dispositions appelle quelques commentaires sur le statut juridiques du secteur et la chefferie dans un contexte de décentralisation. Premièrement, l'attribution de la personnalité juridique confère la capacité d'agir en tant qu'acteur juridique autonome. Elle traduit l'individualisation de l'entité territoriale décentralisée, ainsi que la reconnaissance de liens de solidarité sociale spécifiquement locaux par-delà ceux qui s'expriment à l'échelon national. La reconnaissance de la qualité d'entité territoriale constitue en ce sens un gage de sécurité juridique puisqu'elle donne accès à la vie juridique ainsi qu'aux mécanismes de protection y relatifs.

L'autonomie constitue le deuxième aspect du principe constitutionnel de libre administration. L'autonomie conférée au secteur et la chefferie est administrative et financière tel que le prescrit l'article 3 de la constitution. L'autonomie administrative exige un personnel compétent et disposant

des capacités techniques qui permettent d'agir de manière efficace. En effet, la reconnaissance d'une autonomie juridique demeurerait formelle si elle ne s'accompagnait des ressources humaines nécessaires à son fonctionnement régulier.

Le développement d'un processus de foresterie communautaire dans le cadre de ce scénario implique donc au préalable l'effectivité de la décentralisation. Cela suppose d'une part la mise en place des entités territoriales décentralisées (tenue des élections et installations des organes de gestions) et le transfert effectifs des compétences et des ressources humaines et financières indispensables à leur fonctionnement. La situation actuelle de la RDC qui est celle d'un Etat fragile en phase de reconstruction suggère que l'Etat éprouvera probablement quelques difficultés à mener le processus de décentralisation jusqu'au bout à moyen terme.

A côté de l'infrastructure institutionnelle, le second défi réside dans la fixation des limites des secteurs et chefferies (art. 68, loi n°08/016). On ne peut concevoir une foresterie communautaire assise sur le secteur ou la chefferie si les limites administratives de l'entité concernée ne sont pas clairement matérialisées. En effet, si la possession coutumière peut chevaucher plusieurs entités administratives, cela est exclu pour les concessions forestières des communautés locales. La délimitation des entités administratives est un processus long et généralement onéreux. En outre la conduite de ce processus est sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, ce qui impacter négativement les dynamiques engagées au ministère en charge des forêts.

Le troisième défi est celui des compétences des secteurs en matière de foresterie décentralisée. En toute rigueur juridique, une forêt ne peut être attribuée directement à un secteur en l'état actuel de la réglementation. Partant des principes juridiques selon lesquels toute compétence est d'attribution en droit public, et toute énumération est limitative, il ressort que ces entités ne sont pas compétentes en matière de gestion des ressources naturelles. La réglementation actuelle n'a donc pas mis en place un mécanisme permettant la constitution des forêts qui seraient exclusivement dévolu aux collectivités territoriales décentralisées ni attribué expressément des compétences aux entités territoriales décentralisées en ce domaine. Cet écueil peut être surmonté en se référant aux dispositions de l'article 84 de la loi n°08/016 qui permet d'attribuer aux ETD de nouvelles compétences sur la base de textes particuliers. Une modification du décret de 2014 portant attribution des FCL pourrait par exemple mentionner les ETD parmi les instances susceptibles de bénéficier de l'octroi d'une FCL et lever ainsi toute forme d'ambiguïté. Toutefois, la situation ambivalente de la chefferie peut autoriser une attribution indirecte d'une concession pour au moins deux raisons : (1) l'autorité coutumière est reconnue et garantie par la constitution et peut agir pour le compte des communautés locales (art. 207 de la constitution et art. 84 de la loi n°08/016) ; (2) en tant que représentant des communautés il peut donc demander et obtenir une FCL en vertu des dispositions du décret de 2014 sur l'attribution des FCL.

Concernant l'exploitation, les ETD sont par nature un regroupement de plusieurs communautés locales ce qui pourrait impliquer des superficies très importantes, probablement des centaines de milliers d'hectares. Dans une approche prospective il serait souhaitable de mettre en œuvre des plans d'aménagement dans ces concessions afin de favoriser des pratiques de gestion durable.

Le scénario d'une "FCL gérée par une ETD et exploitée industriellement" se distingue par :

- Le développement d'un processus de foresterie communautaire dans le cadre de ce scénario implique au préalable l'effectivité de la décentralisation en RDC
- La consécration de la personnalité juridique pour les secteurs et chefferies, ce qui constitue un atout pour ce scénario
- L'assise territoriale qui prend en compte les limites administratives et les réalités coutumières
- Des surfaces potentiellement importantes en raison de la possibilité de regrouper les concessions offertes par la réglementation

Estimation des impacts socio-économiques et environnementaux potentiels de la foresterie communautaire

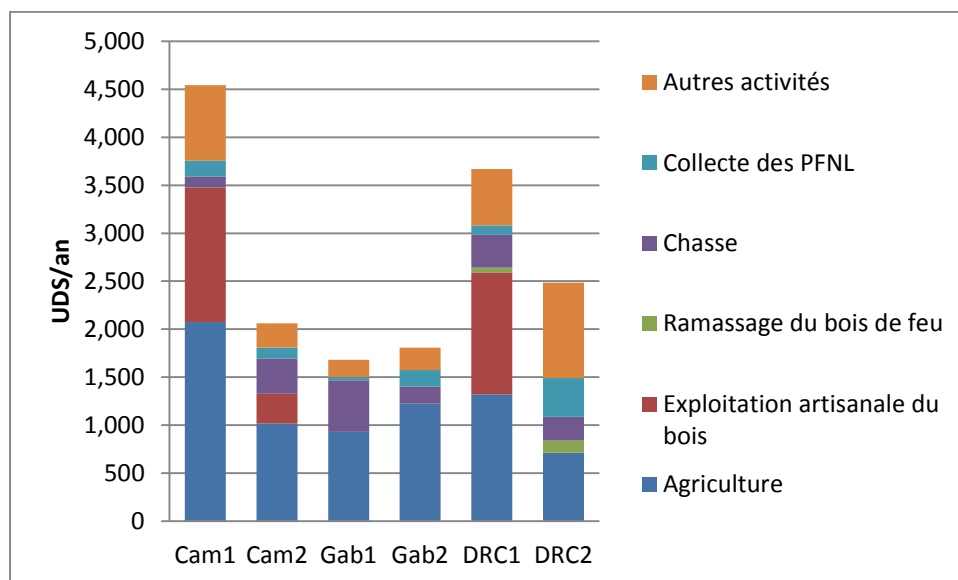
Guillaume Lescuyer et Paolo Cerutti

Le chapitre s'organise en trois parties. La première fait un bilan succinct des activités rurales et forestières influençant le niveau de vie des populations locales. La deuxième partie analyse les impacts de 3 scénarios de foresterie communautaire en RDC à partir de six critères socio-économiques et environnementaux. La troisième partie codifie ces résultats dans un tableau de synthèse.

Impact des activités forestières sur les conditions de vie

En RDC, comme dans toutes l'Afrique centrale, les études socioéconomiques réalisées autour des concessions forestières évaluent même sommairement les sources de revenu et de bien-être des populations rurales. Elles permettent de connaître l'importance économique des différentes activités rurales, notamment en lien avec l'utilisation des ressources forestières. Dans ce même but, une publication récente (Lescuyer et al. 2015) présente les revenus financiers tirés en moyenne par foyer dans 38 villages en Afrique centrale, dont 12 villages en RDC (Figure 1). Tous ces villages sont en bordure ou à l'intérieur d'une concession forestière.

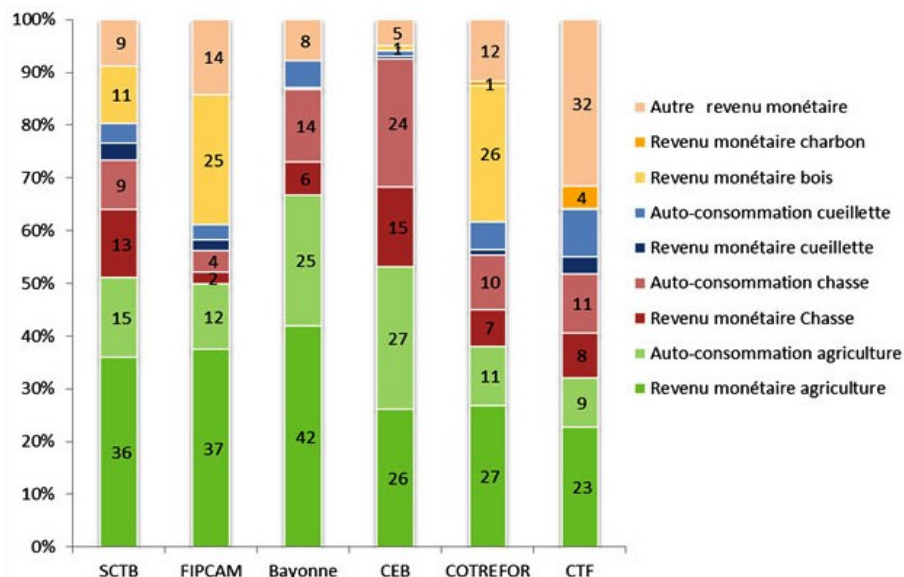
Figure 1 – Revenus annuels moyens d'un foyer dans 38 villages d'Afrique centrale (USD/foyer)



Pour le cas des deux concessions congolaises (DRC1 & 2), l'agriculture est une source majeure de revenus pour les familles rurales. L'exploitation artisanale du bois génère également des revenus conséquents dans la concession DRC1 tandis que les autres activités – notamment le petit commerce, les pensions et le salariat – s'avèrent lucratives dans le cas de la concession DRC2. De manière générale, l'extraction des Produits Forestiers non-Ligneux (PFNL), la chasse ou la production de bois de feu demeurent des sources secondaires de revenus.

Toutefois, le gibier, les PFNL, les produits agricoles et le bois de feu sont également autoconsommés par les foyers ruraux et contribuent à leur bien-être. La Figure 2 intègre les valeurs économiques de ces produits autoconsommés et les ajoute aux revenus tirés des activités rurales.

Figure 2 – Consommation et revenus tirés des activités locales dans 38 villages ruraux



La prise en compte de l'autoconsommation par les foyers ruraux change peu l'analyse de l'importance économique des activités en zones rurales, pour la RDC comme pour le Gabon ou le Cameroun. Pour les concessions échantillonnées en RDC, l'agriculture familiale constitue la source majeure de bien-être pour les populations rurales. Ce secteur offre très probablement les meilleures possibilités d'augmenter significativement les revenus des foyers ruraux (PNIA 2012).

L'exploitation forestière artisanale (essentiellement informelle) peut également être une source majeure de revenus dans certaines zones. A l'échelle nationale, ce secteur produit la très grosse majorité du bois d'œuvre (Lescuyer et al. 2014), mais il ne touche pas de manière équivalente toutes les zones forestières et tous les foyers ruraux (Benneker et al. 2012). Son ampleur actuelle et son rôle central dans le développement du pays laissent présager une expansion de cette activité dans la prochaine décennie.

La chasse contribue aussi de manière significative aux revenus et à la nutrition des ménages ruraux en RDC. La contribution économique de ce secteur est estimée autour de 740 millions \$ par an (Valimahamed 2014), dont la majorité revient aux foyers ruraux en s'appuyant sur de vraies filières de commercialisation (van Vliet et al. 2012). Toutefois, en proportion de la taille de la population rurale, peu de foyers ruraux se spécialisent dans la chasse commerciale et son impact moyen sur les conditions de vie des populations locales n'est pas toujours déterminant.

La production de bois énergie est une activité substantielle à l'échelle nationale, avec par exemple plus de 300 000 personnes impliquées dans ce secteur pour approvisionner Kinshasa (Schure et al. 2014), mais son influence dans les revenus des ménages ruraux n'est pas toujours forte, notamment pour les populations rurales vivant loin des centres urbains (Marien et al. 2013).

Les PFNL génèrent peu de revenus dans les ménages ruraux, mais ils peuvent être une source essentielle de nutrition notamment durant les périodes de soudure (Loubelo 2012).

Enfin, les autres types de revenus peuvent être importants pour les populations rurales notamment quand le commerce local se développe, quand des « pensionnés » viennent s'installer au village ou quand une entreprise embauche des ouvriers pour une durée plus ou moins longue.

Outre ces activités qui impactent directement les conditions de vie des ménages ruraux, une autre activité importante influence les conditions de vie des populations locales et leur accès aux ressources naturelles : l'exploitation industrielle des concessions forestières sous aménagement durable (Bayol *et al.* 2012). Au-delà des dépenses réalisées à l'échelle locale, et dont une partie parvient aux ménages ruraux, les entreprises forestières doivent établir des cahiers des charges définissant les modalités d'exploitation et les mesures environnementales et sociales. Elles doivent, en outre, signer avec les communautés locales un accord définissant les mesures socioéconomiques qui seront mises en œuvre. Depuis 2011, face à l'incapacité de nombreuses entreprises à réaliser un Plan d'Aménagement Forestier (PAF) dans des délais normaux, le ministre en charge des forêts a décidé de considérer l'établissement des cahiers des clauses sociales comme la base de départ du processus de signature des contrats de concession forestière. Ces cahiers des clauses sociales visent à engager les exploitants industriels à fournir ou entretenir un certain nombre d'infrastructures sociales dans les villages riverains de leurs concessions. Ces mesures sont d'autant plus importantes qu'elles pallient souvent les carences de l'Etat dans certaines de ses missions de service public. Mais la négociation de ces cahiers de charges et leur mise en œuvre posent fréquemment problème en RDC (Kakundika 2012).

Au total, il existe deux catégories d'activités en zones forestières qui vont influencer les conditions de vie des populations humaines. D'une part, ces populations pratiquent un certain nombre d'activités dont elles tirent subsistance et revenus. Ces pratiques demeurent presque toujours individuelles/familiales et informelles, en étant régulées par des règles coutumières d'accès et d'usage des ressources. L'agriculture constitue l'activité économique primordiale pour la grande majorité des foyers ruraux. D'autre part, l'exploitation forestière industrielle permet, par le biais du cahier des charges, d'ériger des infrastructures sociales répondant au moins partiellement à certains besoins de base des populations. De plus, par leur mode d'exploitation, les sociétés industrielles ouvrent des pistes en zones forestières et contribuent grandement au désenclavement des zones rurales.

Impacts potentiels de la foresterie communautaire sur les conditions de vie des populations rurales

Le principal but affiché de la foresterie communautaire en RDC est de réduire la pauvreté en milieu rural. La lutte contre la pauvreté suit différents sentiers selon le modèle de développement envisagé ou selon la définition qu'on donne aux conditions de vie des populations locales (Scoones 1998). Notre analyse se fonde sur les trois principales catégories d'impacts socio-économiques attendus de la foresterie communautaire sur les niveaux de vie des populations rurales : (1) augmentation des

revenus (forestiers et non forestiers, moins les dépenses de création de la forêt communautaire); (2) couverture des besoins de base ; (3) valorisation des institutions et des savoirs coutumiers.

Nous appliquons ces critères à chacun des scénarios élaborés pour la foresterie communautaire, en ne retenant que les effets additionnels de la mise en œuvre de ces scénarios. Par exemple, on n'attribuera pas les bénéfices de l'exploitation des PFNL à la Forêt des Communautés Locales (FCL) si cette exploitation a déjà lieu avant la création de la FCL. Pour chaque effet attendu, nous identifions les risques associés et les activités permettant éventuellement de réduire ces risques.

Impacts environnementaux des scénarios de foresterie communautaire

Comme partout dans le bassin du Congo, il faut faire une distinction entre l'exploitation industrielle et l'exploitation artisanale pour évaluer les impacts des activités d'exploitation qui seront mises en place suivant la création de la concession communautaire. A priori, chaque FCL aura une situation particulière qui, après évaluation approfondie des avantages et des inconvénients, pourrait se prêter mieux à l'exploitation industrielle, artisanale ou à un mélange des deux. Les critères de choix seront listés et évalués par l'institution qui sera en charge de la gestion de la FCL, mais certains peuvent déjà être discutés.

1. Tout d'abord, le choix du mode de gestion.
 - a. Si l'aménagement durable de la surface en exploitation devient l'objectif prioritaire de la FCL, il faudra alors aménager ladite surface selon les règles de l'art en termes d'aménagement, c.-à-d. conduire tout d'abord un inventaire d'aménagement (possiblement multi-ressources puisque l'orientation serait plutôt d'évaluer tous ressources, et non pas seulement le bois d'œuvre). L'inventaire sera alors le premier pas vers la production d'un plan d'aménagement forestier (PAF) qui est supposé gérer les activités d'exploitation au sein de la FCL pour des périodes allant de 25 à 30 ou même plus années, selon les choix d'aménagement. Pour le moment, la période moyenne d'aménagement dans le bassin du Congo est de 25-30 ans, mais cela n'empêche que de périodes plus longues (50+ années) soient choisis par les communautés.

Dans la pratique, le PAF a un coût variable selon les endroits, mais des estimations peuvent tout de suite montrer que l'investissement initial est énorme pour les moyen actuels des FCL. Avec un coût moyen de USD5/ha (très bas pour un inventaire multi-ressources de qualité) et une surface de 10,000 ha (plutôt petite par rapport aux surfaces disponibles dans les FCL), le PAF coûtera environ USD 50 000. Les FCL actuelles (et même les ETD ?) auront du mal à mobiliser de telles sommes.

 - i. Ce type d'exploitation demande des capacités (financières et techniques) qui se retrouvent principalement auprès des professionnels de l'exploitation forestière, c.-à-d. des société industrielles avec les moyens financiers pour pouvoir anticiper les couts énormes nécessaires pour commencer les activités, et les moyens techniques pour gérer l'exploitation (plans quinquennaux, plans annuels d'opérations forestières, le transport et la commercialisation du bois, etc.)
 - ii. Pour s'assurer que les entreprises conduisent les opérations selon les directives du PAF (en d'autres mots, que les objectifs de durabilité de l'exploitation soient assurés, ou qu'il n'y ait pas des impacts environnementales néfastes), il n'y aucun autre moyen qu'un contrôle par des personnes qui soient techniquement capables. Le MEDD peut officiellement jouer ce rôle, mais sa capacité à le faire est très réduite. Les

FCL ou les ETD peuvent alors jouer un grand rôle en ce sens, puisque basés au niveau local et en contact permanent avec les activités d'exploitation. Aujourd'hui, les FCL et les ETD n'ont pas encore cette capacité technique, mais des formations peuvent être assurées au niveau national, et testées dans les premières FCL opérationnelles.

- iii. L'exploitation industrielle va ouvrir un certain nombre des routes (primaires, de plus longue durée, secondaire etc. pour une durée saisonnière suivant l'exploitation) qui vont sûrement avoir un impact initial « négatif » sur l'environnement, mais qui pourront avoir une contrepartie positive sur les possibilités d'amélioration du cadre de vie des populations locales (désenclavement, etc.). L'ouverture des routes risque aussi engendrer des impacts environnementaux négatifs « indirects », avec plus des gens qui auront accès à la forêt et à d'autres superficies, surtout, d'abord, pour la chasse et la cueillette, mais aussi pour des activités d'exploitation en dehors de la planification du PAF. C'est là le pari du contrôle assuré par des personnes et des institutions locales capables et motivées.
 - iv. Si des moyens d'investissement initial sont mis à la disposition des FCL et/ou ETD, alors le PAF pourrait être commissionné par ces institutions à des bureaux spécialisés, qui tiennent compte des exigences et des objectifs des FCL et/ou ETD (donc peut-être un peu moins focalisé sur l'exploitation du bois, avec peut-être des impacts sur l'environnement plus mitigés si d'autres options de gestion peuvent être mises en valeur, par ex. PSE comme la REDD+). L'exploitation du bois pourra encore avoir lieu, mais dans ce cas ce sont les institutions des FCL ou ETD qui, chaque années, mettent « en vente » des surfaces d'exploitation (modèle vente de coupe, pour le moment absent du cadre légal de la RDC) qui pourront être aussi divisées entre industriels et artisanaux. Cette option ne change pas le besoin d'un contrôle efficace de la part des institutions locales, qui devront être formées encore plus, non seulement pour les activités de contrôle, mais aussi pour les activités de gestion, puisque le contrôle du PAF sur le long terme revient à la FCL ou ETD.
- b. Par contre, si l'aménagement durable n'est pas l'objectif prioritaire, l'exploitation pourrait alors se faire sans l'aide d'un PAF.
- i. Cette option a l'avantage financier de ne pas demander un investissement initial pour la préparation du PAF, et l'avantage technique de ne pas demander du personnel (FCL ou ETD) pour le contrôle du PAF.
 - ii. L'absence d'un PAF n'empêche pas que des surfaces annuelles d'exploitation (plus ou moins grandes) puissent être mises « en vente » par la FCL ou ETD, avec des contraintes plus ou moins strictes pour les exploitants (industriels et/ou artisanaux), qui s'engagent à les respecter, y compris des inventaires d'exploitation. Après un certain nombre d'années, les FCL ou ETD auront des inventaires à partir desquels ils pourront mieux gérer la ressource bois.
 - iii. Le grand « désavantage » qu'on envisage en termes d'impacts sur l'environnement avec ce mode d'exploitation, est que les routes d'exploitation devront être planifiées (pour avoir un impact réduit sur le total de la superficie d'exploitation) et préfinancées par les FCL ou ETD. Sinon, à chaque appel d'offre, les exploitants choisiront simplement la voirie la plus avantageuse pour leur exploitation, sans se soucier de l'optimisation

des routes pour la surface totale en exploitation ou même pour le développement de la FCL ou ETD.

2. D'autres critères (en lien direct avec des potentiels impacts sur l'environnement) devront aussi être évalués au sein de la FCL ou ETD avant de prendre des décisions visant l'exploitation forestière. Sans être exhaustif, on peut mentionner entre autres :
 - a. La superficie totale à mettre en exploitation. Cela reste une décision critique à laquelle les organes de la FCL devront répondre. Il n'y a pas des limites préétablies, mais au-delà de certaines superficies (10-20,000ha), seule l'exploitation par des professionnel peut assurer le moindre impact environnemental, avec ou sans PAF.
 - b. La distance entre la FCL et les axes lourds (ou les rivières) peut avoir un impact important sur le nombre d'essences exploitées et les marchés servis avec les produits finaux, donc sur le taux d'exploitation et sur les impacts finaux de l'exploitation. L'accessibilité est aussi importante puisque avec l'exploitation autorisée, il faudra assurer le monitoring des superficies qui ne sont pas officiellement en exploitation : les plus d'accessibilité, les plus de contrôle sera demandé pour les activités non autorisées (exploitation du bois, braconnage, etc.).
 - c. Le nombre des villages. Selon les endroits, des compromis devront être établis entre la superficie de la FCL et le nombre de villages/personnes participants à la FCL elle-même. En termes d'impacts sur l'environnement, les plus grand nombre de villages feront partie de la FCL, le plus de contrôle pourra être assuré dans les superficies en exploitation, mais il y a aussi le risque d'une augmentation des conflits liés à l'utilisation des ressources et à la redistribution des bénéfices, qui pourront engendrer une surexploitation sur le moyen terme.

Tableau 3 – Impacts environnementaux

	Impacts espérés	Risques	Activité de réduction du risque
<i>Scénario 1</i>	Si la FCL maintient un niveau de contrôle efficace (avec du personnel dédié), les impacts sur l'environnement pourront être minimisés par le fait de suivre les PAF ou le plan de développement de la FCL (ou ETD), c.-à-d. l'exploitation artisanale se fera dans les règles de l'art et canalisée par un plan directeur (approuvé par l'administration en charge des forêts ?)	Des intérêts privés au sein de la FCL empêchent la mise en œuvre et le suivi d'un PAF ou plan de développement local, et il y aura une exploitation non contrôlée des ressources disponibles. Pour les ressources autres que le bois, difficile de contrôler les impacts sur la biodiversité, au moins d'avoir un PAF multi-ressources qui est bien géré par la FCL	Promouvoir la formation des formateurs (en aménagement ou exploitation forestière) au sein des institutions devant gérer la FCL, pour garantir le suivi et une maximisation des revenus pour la communauté. Promouvoir, au sein des organismes de gestion de la FCL, la formation du personnel à la gestion multi-ressources.
<i>Scénario 2</i>	La FCL doit assurer la qualité du PAF qui sera préparé par l'entreprise, mais qui devra inclure les objectifs de développement souhaités par la FCL. L'entreprise se charge de la construction et du maintien des routes principales, et de la clôture des routes secondaires lors de l'arrêt de l'exploitation annuelle, réduisant ainsi le risque d'exploitation illégale.	La FCL n'assure pas le contrôle des opérations et l'exploitant coupe un maximum de bois et des superficies dans les plus courts délais ; Asymétrie des pouvoirs entre la communauté et l'exploitant industriel	Former des membres de la communauté au contrôle des assiettes annuelles et des cubages ; Donner des responsabilités et pouvoirs légaux aux FCL ou ETD pour le contrôle et la sanction des activités illégales ou non conformes au PAF ou plan de développement local ; Sélectionner des exploitants s'engageant dans un processus formel de respect de la légalité.
<i>Scénario 3</i>	Même situation que dans 2, sauf avec gestion de la part de l'ETD (auquel cas, le respect des règles n'est pas assuré non plus par les communautés, si elles ne sont pas en syntonie avec les ETD).	L'ETD et l'administration octroient peu de moyens au contrôle des usages dans la forêt ; Peu de sanctions réelles même en	S'assurer que des cadres de concertation ETD/communautés sont en place et fonctionnels ; Disposer de moyens pour mobiliser

	cas d'infraction avérée.	l'administration forestière
--	--------------------------	-----------------------------

Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les revenus tirés de l'exploitation du bois d'œuvre

La place de l'exploitation du bois d'œuvre dans les forêts communautaires est largement débattue pour deux raisons. D'une part, cette activité est susceptible de générer des revenus très importants aux communautés à court et moyen terme. D'autre part, l'exploitation légale du bois d'œuvre sur une grande étendue est une option nouvelle offerte aux populations, contrairement à d'autres usages (agricoles, cynégétiques,...) qui sont déjà largement pratiqués. La création d'une concession communautaire tournée vers l'exploitation du bois d'œuvre peut donc avoir une grande valeur ajoutée d'un point de vue financier.

Tableau 4 – Impacts sur les niveaux de revenus tirés de l'exploitation du bois d'œuvre

	Impacts espérés	Risques	Activité de réduction du risque
<i>Scénario 1</i>	<p>2 000ha (50 000ha / 25 ans) sont exploités tous les ans par des exploitants artisanaux de première et seconde catégories, soit probablement autour d'une dizaine d'exploitants ;</p> <p>Au moins 40% des coûts d'exploitation artisanale sont réalisés à l'échelle locale et constituent une source significative de revenus pour les populations rurales (Lescuyer et al. 2013) ;</p> <p>Chaque exploitant artisanal établit un cahier des charges avec la communauté, dont la mise en œuvre coûte à l'exploitant autour de 2 000\$ (Lescuyer et al. 2014) ;</p> <p>L'accès à un permis d'exploitation artisanale légal coûte au minimum 1 500\$ à chaque exploitant (Lescuyer et al. 2014), qui revient à l'administration ;</p> <p>La rentabilité de l'exploitation artisanale légale n'était pas assurée dans le contexte socio-économique de 2011-12 (Lescuyer et al. 2014).</p>	<p>Difficulté pour les opérateurs artisanaux d'exploiter les zones forestières éloignées des routes/rivières, c'est-à-dire une large partie de la concession communautaire ;</p> <p>Les produits du cahier des charges bénéficient à quelques individus de la communauté, souvent des autorités coutumières (Benneker et al. 2012) ;</p> <p>Un coût de transaction élevé pour la communauté de négocier et de contrôler tous les ans au moins une dizaine d'exploitants artisanaux (Vermeulen et Karsenty 2015)</p>	<p>Autoriser au moins l'ouverture d'une route principale de desserte à l'intérieur de la concession ;</p> <p>Instaurer des comités locaux indépendants des chefs coutumiers pour surveiller et rendre compte de l'usage des recettes tirées du cahier des charges ;</p> <p>Diminuer la surface de la concession communautaire afin de réduire le nombre d'opérateurs artisanaux y pénétrant.</p>
<i>Scénario 2</i>	<p>2 000ha (50 000ha / 25 ans) sont exploités tous les ans par une entreprise industrielle, selon un plan d'aménagement forestier ;</p> <p>Cette société paye les taxes afférentes et met en œuvre des clauses sociales établies avec la communauté ;</p> <p>Des royalties sont payées par mètre cube abattu à la communauté, selon des tarifs négociés au préalable.</p>	<p>L'entreprise ne respecte pas l'assiette annuelle de coupe, ne met pas en œuvre les clauses sociales ou ne verse pas les royalties ;</p> <p>Le montant des royalties bénéficie à quelques individus de la communauté (Vermeulen et Karsenty 2015)</p>	<p>Former des membres de la communauté au contrôle des assiettes annuelles et des cubages ;</p> <p>Pouvoir suspendre l'exploitation en cas de non-paiement des royalties ;</p> <p>Instaurer des comités locaux indépendants des chefs coutumiers pour surveiller et rendre compte de l'usage des royalties.</p>
<i>Scénario 3</i>	<p>1/25^e de la concession est exploitée tous les ans par une entreprise industrielle, selon un plan d'aménagement forestier ;</p> <p>Des royalties sont payées par mètre cube abattu selon des tarifs négociés au préalable, et constituent des recettes fiscales pour l'Entité Territoriale Décentralisée (ETD). L'utilisation de ces recettes fait l'objet de la procédure standardisée d'arbitrage budgétaire instituée pour l'ETD</p>	<p>L'entreprise ne respecte pas l'assiette annuelle de coupe et/ou ne verse pas les royalties ;</p> <p>Les recettes générées sont peu réinvesties à l'échelle des villages et des communautés</p>	<p>Renforcer les capacités des administrations déconcentrées pour le contrôle des assiettes annuelles et des cubages ;</p> <p>Pouvoir suspendre l'exploitation en cas de non-paiement des royalties ;</p> <p>Assurer qu'une quote-part minimale des recettes tirées de l'exploitation forestière est investie dans les</p>

			communautés riveraines de la concession
--	--	--	---

Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les revenus tirés des autres usages des ressources dans la forêt communautaire

Outre l'exploitation du bois d'œuvre, plusieurs autres utilisations des terres peuvent être valorisées et promues lors de l'établissement du Plan Simple de Gestion de la FCL. Ces autres usages peuvent a priori être pratiqués partout dans la FCL, mais on peut s'attendre à ce qu'ils soient surtout mis en œuvre en dehors de l'espace de concession communautaire qui serait spécialisé sur un usage particulier (exploitation forestière, conservation...).

Comme illustré dans la première section, quatre usages constituent aujourd'hui des sources régulières de bien-être – sous la forme de revenu ou pour l'auto-consommation – pour les communautés locales vivant en zones forestières : l'agriculture, la production de bois de feu, la chasse et la collecte des PFNL. Le Tableau 5 récapitule les impacts attendus des trois scénarios d'application de la foresterie communautaire sur les revenus additionnels tirés ces usages.

Tableau 5 - Impacts sur les niveaux de revenus tirés des autres usages des ressources

	Impacts espérés	Risques	Activité de réduction du risque
<i>Scénario 1</i>	La plupart de ces usages sont pratiqués de manière individuelle et il n'est pas facile d'estimer dans quelle mesure la formalisation d'une FCL permettra de fédérer les pratiques individuelles ou d'améliorer les pratiques individuelles. Par exemple, la mise en place d'une gestion communautaire du gibier rencontre encore des obstacles majeurs (Broussolle 2014). Les difficultés sont sans doute moins nombreuses pour collectiviser le ramassage et la transformation des PNFL, mais c'est déjà fréquemment le cas et les PFNL demeurent une source mineure de revenus ; Dans les FCL existantes, l'appui aux initiatives individuelles semble être le plus performant, par exemple pour l'agroforesterie (Meunier et al. 2014) ou la plantation d'essences ligneuses (Makala 2014) ; Les opérateurs d'appui aux activités paysannes ont déjà mis en place des structures locales qui ne nécessitent pas la création d'une FCL (PNIA 2012).	Une faible valeur ajoutée de la FCL par rapport aux initiatives aujourd'hui existantes pour promouvoir ces autres usages ; Créer un énième comité local en charge de la FCL qui s'ajoute aux comités existants pour promouvoir le développement rural.	Identifier les filières de PFNL qui pourraient effectivement générer des revenus conséquents si la transformation était groupée ; Brosser un panorama exhaustif des comités locaux déjà créés à l'échelle de la communauté pour éviter les redondances
<i>Scénario 2</i>	Les exploitants industriels portent peu de considération aux autres usages des ressources forestières (Lescuyer et al. 2012) ; En ouvrant des pistes à l'intérieur de la concession, ils participent à l'ouverture d'espaces forestiers, notamment pour l'agriculture et la chasse, sans appliquer de régulations fortes sur ces usages (Cerutti et al. 2013) ; Dans certains cas, la mise en œuvre du cahier des charges peut les contraindre à un appui technique auprès des agriculteurs locaux (Lescuyer et al. 2015) ; En évacuant leur bois vers les marchés, ils entretiennent des pistes qui facilitent la commercialisation des produits des populations locales (Lescuyer et al. 2012).	Une dégradation forestière rapide liée au désenclavement de la FCL et à l'extension de l'agriculture et de la chasse informelles ;	S'appuyer sur les institutions coutumières pour instaurer puis contrôler quelques règles d'accès et d'utilisation des espaces ouverts par l'exploitation industrielle ; Exiger que l'entreprise industrielle régule l'accès aux assiettes annuelles ;
<i>Scénario 3</i>	Les exploitants industriels portent peu de	Peu d'appuis structurés aux	Améliorer la

	<p>considération aux autres usages des ressources forestières, mais tolèrent généralement ces pratiques (Lescuyer et al. 2012) ;</p> <p>En ouvrant des pistes à l'intérieur de la concession, ils participent à l'ouverture d'espaces forestiers, notamment pour l'agriculture et la chasse, sans appliquer de régulations fortes sur ces usages ;</p> <p>Dans certains cas, la mise en œuvre du cahier des charges peut les contraindre à un appui technique auprès des agriculteurs locaux ;</p> <p>En évacuant leur bois vers les marchés, ils entretiennent des pistes qui facilitent la commercialisation des produits des populations locales ;</p> <p>Le PAF de la concession est élaboré en complémentarité avec le Plan de Développement Local de l'ETD, qui se focalise sur la promotion des sources de revenus autres que l'exploitation forestière.</p>	<p>initiatives communautaires de développement rural</p>	<p>complémentarité entre le PAF de la concession forestière et le Plan de Développement Local de l'ETD qui doit organiser l'appui technique, institutionnel et commercial aux initiatives communautaires agricoles et agroforestières.</p>
--	---	--	--

Malgré quelques expériences pilotes et l'inscription de la foresterie communautaire dans la stratégie REDD+ de la RDC, nous n'avons pas considéré la séquestration du carbone parmi les usages potentiellement lucratifs de la foresterie communautaire pour deux raisons. D'une part, cet usage reste encore testé de manière expérimentale en RDC, avec l'appui décisif de financements internationaux. D'autre part, au Cameroun, les tentatives de REDD+ dans les forêts communautaires peinent à démontrer un impact significatif sur les pratiques des populations locales (Awono et al. 2014, Minang et al. 2007).

Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les dépenses d'investissement initial

En tant qu'approche novatrice, la mise en œuvre de la foresterie communautaire suppose un investissement initial plus ou moins important. Il ne sera pas toujours facile pour les communautés concernées d'avancer de telles sommes et il convient d'envisager quels acteurs pourraient les aider à faire face à ces premières dépenses. Le Tableau 6 présente à la fois la somme nécessaire à avancer pour créer la forêt communautaire avant le démarrage de son exploitation formelle, et les acteurs possibles pour couvrir cette dépense.

Tableau 6 - Impacts sur la dépense initiale de démarrage de la forêt communautaire

	Impacts espérés	Risques	Activité de réduction du risque
<i>Scénario 1</i>	<p>Le coût total de demande d'une FCL et de réalisation du Plan Simple de Gestion (PSG) varie entre 20 000\$ (FCL Yalosuna) et 140 000\$ (FCL d'Uma) ;</p> <p>Aucune communauté et aucun exploitant artisanal ne pourra rassembler une pareille somme et un appui extérieur, via un projet d'appui ou via des élites, est nécessaire.</p>	<p>La FCL n'est viable qu'en présence d'un projet d'appui ;</p> <p>L'élite qui a avancé l'argent va récupérer l'essentiel des revenus tirés de la FCL</p>	<p>Diminuer le coût de création d'une FCL en simplifiant au maximum les procédures (Vermeulen et Doucet 2008) ;</p> <p>Faciliter l'accès au crédit des entités légales représentant les communautés ;</p> <p>Etablir des mécanismes précis de partage des bénéfices dans le PSG et se doter de moyens pour contrôler leur application</p>
<i>Scénario 2</i>	<p>Le coût total de demande d'une FCL et de réalisation du PSG varie entre 20 000\$ (FCL Yalosuna) et 140 000\$ (FCL d'Uma) ;</p>	<p>L'entreprise qui a avancé l'argent va récupérer l'essentiel des revenus tirés de la FCL</p>	<p>Diminuer le coût de création d'une FCL en simplifiant au maximum les procédures;</p>

	Aucune communauté ne pourra rassembler une pareille somme et un appui extérieur est nécessaire : l'exploitant industriel pourrait probablement préfinancer la création de la FCL.		Etablir des mécanismes précis de partage des bénéfices dans le PSG et se doter de moyens pour contrôler leur application (en recourant à des ONG locales par exemple)
<i>Scénario 3</i>	Le coût d'aménagement des concessions forestières s'établit autour de 5\$/ha (Cassagne et al. 2004) ; L'ETD n'est pas autorisée à emprunter et dispose rarement de ressources propres suffisantes pour couvrir une telle dépense ; L'exploitant industriel et/ou un projet d'appui (comme Agedufor) pourrait financer cet aménagement de la forêt de l'ETD	Une répartition inéquitable des revenus tirés de l'exploitation du bois d'œuvre entre le concessionnaire et l'ETD.	S'assurer que le contrat entre le concessionnaire et l'ETD (et notamment le montant des royalties versées) est discuté et validé dans les instances publiques de décision

Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les infrastructures sociales

Outre l'accroissement des revenus individuels attendus de l'exploitation des forêts communautaires, l'amélioration des conditions de vie des populations locales nécessite également de disposer des infrastructures sociales permettant de couvrir les besoins de base (éducation, santé, eau, électricité). Au-delà, l'ouverture et le maintien de routes permettant l'accès des populations rurales aux villes et aux marchés est également une contribution significative à la mise à disposition d'infrastructures (Ezzine de Blas et al. 2008, Beauchamp et Ingram 2011).

Tableau 7 - Impacts sur les niveaux des infrastructures sociales

	Impacts espérés	Risques	Activité de réduction du risque
<i>Scénario 1</i>	Il faudra un effort important pour coordonner les cahiers des charges des exploitants artisanaux afin de dégager une somme suffisante pour réaliser des infrastructures sociales dans les villages ; Les exploitants artisanaux ne sont pas autorisés et n'ont ni les moyens d'ouvrir des pistes dans la FCL, ni d'entretenir les voies d'évacuation vers les villes.	La mise en œuvre des cahiers génère une multitude de petites donations par les exploitants artisanaux aux communautés, ne leur permettant pas de s'engager dans la construction ou l'entretien d'infrastructures sociales ; Les communautés ont des capacités limitées pour réaliser elles-mêmes les infrastructures sociales ou pour sous-contracter à des entreprises extérieures	Assurer la compatibilité entre les contributions (financières et en nature) attendues des exploitants artisanaux et les investissements nécessaires pour réaliser les infrastructures sociales ; Formation de membres des communautés à la gestion de projets.
<i>Scénario 2</i>	Le cahier des charges établi avec l'exploitant industriel prévoit la réalisation d'infrastructures sociales, en fonction des besoins des communautés ; L'exploitation industrielle de la concession communautaire requiert l'ouverture de pistes dans la FCL et le maintien de routes pour évacuer le bois vers les marchés.	Irrespect du cahier des charges par l'exploitant industriel ; Multiplicité de demandes d'infrastructures par les communautés.	Prévoir dans le contrat avec l'entreprise une clause suspensive de l'exploitation en cas de retard dans la réalisation des infrastructures sociales ; Professionnaliser la négociation des clauses sociales en impliquant des ONG locales.
<i>Scénario 3</i>	Le cahier des charges établi avec l'exploitant industriel prévoit la réalisation d'infrastructures sociales à l'échelle de l'ETD, en fonction du plan de développement local validé par vote démocratique ; L'exploitation industrielle de la concession communautaire requiert l'ouverture de pistes dans la concession et le maintien de routes pour évacuer le bois vers les marchés.	Irrespect du cahier des charges par l'exploitant industriel	Prévoir dans le contrat avec l'entreprise une clause suspensive de l'exploitation en cas de retard dans la réalisation des infrastructures sociales.

Impacts des scénarios de foresterie communautaire sur les institutions et savoirs coutumiers

La foresterie communautaire a également été conçue pour donner une place plus grande aux institutions et savoirs coutumiers dans la gestion des ressources et des espaces forestiers.

Tableau 8 - Impacts sur les institutions et savoirs coutumiers

	Impacts espérés	Risques	Activité de réduction du risque
<i>Scénario 1</i>	La FCL garantit aux communautés la protection de leurs terroirs coutumiers en fixant les limites de ces espaces et en leur accordant une possession de longue durée ; Le PSG promeut une gestion coutumière multi-usages des ressources (Lescuyer et Essoungou 2013) ; La chefferie coutumière reste centrale pour arbitrer les conflits d'usage.	Délimitation d'espaces de grande taille, sans contrôle réel de la communauté sur une partie de cet espace (Lescuyer 2010); L'Etat accepte difficilement que la plupart des forêts protégées deviennent des FCL ; Certains conflits (notamment entre communautés, ou avec les exploitants) ne peuvent pas être résolus par les chefs coutumiers.	Ancrer la délimitation des FCL dans le processus en cours d'aménagement du territoire ; Clarifier le lien entre les entités représentant les communautés possédant des FCL et les ETD dotées de personnalité juridique.
<i>Scénario 2</i>	La FCL garantit aux communautés la protection de leurs terroirs coutumiers en fixant les limites de ces espaces et en leur accordant une possession de longue durée ; Le PSG promeut une gestion coutumière multi-usages des ressources mais, à l'intérieur de la FCL, la concession communautaire est gérée selon un PAF qui valorise surtout l'exploitation du bois d'œuvre et peu les savoirs coutumiers; La chefferie coutumière reste centrale pour arbitrer les conflits d'usage dans la partie non concédée de la FCL ; dans la partie concédée, les conflits d'usage sont résolus sur la base du PAF.	Délimitation d'espaces de grande taille, sans contrôle réel de la communauté sur une partie de cet espace; l'Etat accepte difficilement que la plupart des forêts protégées deviennent des FCL ; Les activités des populations locales sont peu prises en compte dans l'utilisation des ressources de la concession communautaire.	Ancrer la délimitation des FCL dans le processus en cours d'aménagement du territoire ; Prendre mieux en compte les règles coutumières (conformes à la loi) dans l'établissement du PAF de la concession communautaire.
<i>Scénario 3</i>	La forêt communautaire est délimitée dans les limites de l'ETD et sur la base des terroirs des communautés ; La gestion de la forêt communautaire se fait selon un PAF qui valorise peu les savoirs et activités coutumiers des communautés ; L'ETD s'appuie sur ses procédures officielles pour arbitrer les conflits d'usage au sein de la forêt communautaire.	La forêt communautaire n'est qu'une nouvelle version d'une concession industrielle, avec peu de considération pour les savoirs et usages coutumiers	Définir un mécanisme d'implication des communautés coutumières dans la délimitation et l'utilisation des forêts gérées par les ETD.

Synthèse des impacts des 3 scénarios de foresterie communautaire sur l'environnement et les conditions de vie des populations locales

Six critères ont été retenus pour établir une évaluation succincte des impacts de la foresterie communautaire sur l'environnement et les conditions de vie des populations locales, dont les résultats qualitatifs ont été présentés précédemment. Le Tableau 9 synthétise ces estimations en les classant en cinq catégories: impact négatif (--), impact inquiétant (-), impact neutre (0), impact favorable (+) et impact positif (++)

Tableau 9 – Bilan des impacts socio-économiques des scénarios de foresterie communautaire

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
--	------------	------------	------------

Etat des ressources et du couvert forestier	+	-	0
Revenus de l'exploitation du bois d'œuvre	+	++	++
Revenus tirés de l'utilisation des autres ressources	0	+	+
Capacité de couvrir la dépense initiale	-	+	+
Infrastructures sociales	--	+	++
Institutions coutumières	++	+	--

Au-delà de ces résultats présentés de manière fragmentée, la mise en œuvre de la foresterie communautaire en RDC pose la question de la conception du développement rural et de l'aménagement du territoire. Le débat actuel semble opposer deux visions. D'une part, la foresterie communautaire est considérée comme une opportunité majeure de légitimer les communautés, leurs intérêts, leurs savoirs et leurs perceptions dans le processus d'aménagement du territoire qui se construirait alors « par le bas ». D'autre part, le développement des zones rurales se fait dans le cadre du processus formel de décentralisation qui institue un certain nombre d'entités légales censées porter et mettre en œuvre l'intérêt collectif. La foresterie communautaire est alors considérée comme un maillon de ce processus, quitte à considérer comme secondaires les règles et institutions coutumières locales.

Références bibliographiques

Awono A., Somorin O.A., Eba'a Atyi R., Levang P., 2014. Tenure and participation in local REDD+ projects: Insights from southern Cameroon. *Environmental Science & Policy*, 35, 76-86.

Bayol, N., Demarquez, B., de Wasseige, C., Eba'a Atyi, R., Fisher, J.F., Nasi, R., Pasquier, A., Rossi, X., Steil, M., Vivien, C. 2012 La gestion des forêts et la filière bois en Afrique centrale. Dans « *Les forêts du bassin du Congo - État des Forêts 2010* ». Édts : de Wasseige, C., de Marcken, P., Bayol, N., Hiol Hiol, F., Mayaux, Ph., Desclée, B., Nasi, R., Billand, A., Defourny, P., Eba'a, R.. Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, p. 43-61.

Beauchamp E. & Ingram V., 2011. Impacts of community forests on livelihoods in Cameroon: Lessons from two case studies. *International Forestry Review*, 13(3), 1-13.

Benneker C., Assumani D-M., Maindo A., Bola F., Kimbuani G., Lescuyer G., Esuka J.C., Kasongo E., Begaa S. (eds.), 2012. *Le bois à l'ordre du jour. Exploitation artisanale de bois d'œuvre en RD Congo : Secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises*. Tropenbos International, Wageningen, Pays Bas.

Broussolle L., 2014. *Etude de la filière viande de brousse dans la Province Orientale de la République Démocratique du Congo: Pour une gestion durable du secteur de la faune sauvage*. Mémoire de Master, Supagro, Montpellier, France.

Cassagne B., Bayol N., Rougier F., 2004. La mutation des concessionnaires forestiers en gestionnaires d'écosystèmes: le cas de Rougier Gabon. *Bois et Forêts des Tropiques*, 281(3), 61-70.

Cerutti P.O., Lescuyer G., Tsanga R., Nziengui Kassa S., Mapangou P.R., Essiane Mendoula E., Missamba-Lola A.P., Nasi R., Tabi Ekebil P.P., Yembe Yembe R.I., 2014. *Social impacts of the Forest Stewardship Council certification: An assessment in the Congo basin*. Occasional Paper 103. CIFOR, Bogor, Indonesia

- Ezzine de Blas D., Ruiz Pérez M., Sayer J.A., Lescuyer G., Nasi R., Karsenty A., 2008. External Influences on and Conditions for Community Logging Management in Cameroon. *World Development*, 37(2), 445-56
- Kakundika T., 2012. *Clause sociale du cahier des charges et régulation durable des relations entre concessionnaires forestiers et communautés locales : cas de la concession forestière 033/05*. Mémoire de Master, Université de Kisangani, RDC.
- Lescuyer, G. 2010. *Analyse économique de l'exploitation forestière artisanale dans la Province orientale de la République démocratique du Congo: Diagnostic succinct et leçons à tirer pour la foresterie communautaire*. Draft non publié, Forests Monitor, Londres, UK.
- Lescuyer, G., S. Assembe Mvondo, J. Essoungou, V. Toison, J. Trébuchon, N.Fauvet. 2012. Logging Concessions and Local Livelihoods in Cameroon: from Indifference to Alliance? *Ecology and Society* 17 (1): 7. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss1/art7/>
- Lescuyer G., Cerutti P.O., Robiglio V., 2013. Artisanal chainsaw milling to support decentralized management of timber in Central Africa? An analysis through the theory of access. *Forest Policy and Economics*, 32, 68-77.
- Lescuyer G., Essoungou N.J., 2013. Gestion forestière multi-usages en Afrique centrale: Perceptions, mises en œuvre et évolutions. *Bois et Forêts des Tropiques*, 315, 29-37.
- Lescuyer G., Cerutti P.O., Tshimpanga P.C., Biloko F., Adebu Abdala B., Tsanga R., Yembe Yembe R.I., Essiane Mendoula E., 2014. *The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Democratic Republic of Congo: Present situation, opportunities and challenges*. CIFOR Occasional Paper 112, Bogor, Indonesia.
- Lescuyer G., Mvongo-Kene B.N., Monville G. , Elanga-Voundi M.B., Kakundika T., 2015. Promoting Multiple-use Forest Management: Which trade-offs in the timber concessions of Central Africa? *Forest Ecology and Management*, 349, 20-28
- Loubelo E., 2012. *Impacts des PNFL sur l'économie des ménages et la sécurité alimentaire : cas de la République du Congo*. Thèse de doctorat, Université Rennes II, France.
- Makala 2014. Evaluation de l'autonomie de mise en œuvre des Plans Simples de Gestion mis en place en périphérie de la ville de Kinshasa. *Les notes de perspectives*, n°9, 4p.
- Marien J.N., Dubiez E., Louppe D., Larzillière A. (eds.), 2013. *Quand la ville mange la forêt. Les défis du bois-énergie en Afrique centrale* », Quae, Montpellier, France.
- Meunier Q., Boldrini S., Moumbogou C., Morin A., Ibonga S., Vermeulen C., 2014. Place de l'agriculture itinérante familiale dans la foresterie communautaire au Gabon. *Bois et Forêts des Tropiques*, 319, 65-69.
- Minang P.A., McCall M.K., Bressers H.T.A., 2007. Community capacity for implementing Clean Development Mechanism projects within community forest in Cameroon. *Environmental Management*, 39, 615-30.
- PNIA (Programme National d'Investissement Agricole), 2012. *Plan d'investissement 2013-2020*. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Kinshasa, RDC.

Schure J., Levang P., Wiersum K.F., 2014. Producing Woodfuel for Urban Centers in the Democratic Republic of Congo: A Path Out of Poverty for Rural Households? *World Development*, 64, 80-90.

Scoones I., 1998. *Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis*. Institute for Development Studies Working Paper 72, Brighton, UK.

Valimahamed A., 2014. *Evaluation économique et financière de la filière « viande de brousse » en République démocratique du Congo*. Master Economie du développement durable dans les pays en émergence et en développement, Université d'Auvergne, France.

van Vliet N., Nebesse C., Gambalemoke S., Akaibe D., Nasi R., 2012. The bushmeat market in Kisangani, Democratic Republic of Congo: implications for conservation and food security. *Oryx*. 46(2), 196-203.

Vermeulen C., Doucet J.L., 2008. *Les premières forêts communautaires du Gabon. Récits d'une expérience pilote*. Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux, Gembloux, Belgique.

Vermeulen C., Karsenty A., 2015. Les concessions forestières des communautés locales: une avancée potentielle pour la foresterie sociale en RDC. *Cahiers Africains - Afrika Studies*, 86, 97-112.