

## **Conservation du patrimoine naturel et gouvernance territoriale**

### **Romain Calaque**

Consultant en politique, gouvernance et  
management de la conservation de la nature (Afrique Centrale)

### **Concepts, pratiques, menaces et opportunités en Afrique Centrale**

Pourquoi nous a-t-on invité à réfléchir et à mobiliser des étudiants de l'Université Catholique d'Afrique Centrale de Yaoundé sur la question du patrimoine, notamment naturel ? La réponse n'est sans doute pas parce que la nature, au sens patrimonial, est actuellement un secteur attractif, en vogue, plébiscité ou encore porteur pour la jeunesse d'Afrique Centrale ; mais plutôt parce que ce patrimoine naturel semble menacé.

Dans les pays en développement, les patrimoines naturels et culturels sont soumis aux mêmes pressions que dans les pays développés, mais ne bénéficient en revanche pas des mêmes soutiens : il en résulte généralement une dégradation, le plus souvent rapide et profonde.

Pour les défenseurs de ces patrimoines, il convient dès lors d'identifier très rapidement les processus en cours et les adversaires avec lesquels engager la négociation, ainsi que les armes et les alliés permettant de rééquilibrer les rapports de force. C'est dans ce cadre que l'intérêt de la « gouvernance territoriale » pour la conservation du patrimoine naturel doit être interrogé.

### **« Patrimoine Naturel »... ou « Ressource Naturelle » ?**

Formatées par des décennies de rentes économiques diverses (bois, pétrole, minerais), fascinées par la mondialisation du

capitalisme néo-libéral et par la multiplication des fortunes individuelles dans les pays dits émergents, la majorité des élites politico-économiques d'Afrique Centrale veut appliquer la (soi-disant) loi des coûts comparatifs de Ricardo<sup>1</sup> en fondant le développement de la sous-région sur les extractions et les plantations industrielles, autrement dit, sur l'exploitation de ce qu'on appelle souvent les « ressources naturelles ».

Mais que sont ces fameuses « ressources naturelles » ? A la lecture des diverses politiques publiques, stratégies et programmes d'aide relatifs à ce sujet, on constate que le concept est somme toute assez fourre-tout puisqu'on peut y inclure du *vivant* et de l'*inerte*, du *renouvelable* et du *non-renouvelable* ainsi que des *biens* et des *services* : les minerais et les hydrocarbures, les forêts et la faune, et même l'eau, l'air, les paysages et le carbone stocké. Autrement dit, est appelée « ressource naturelle » tout ce qu'un exploitant (« l'offre ») peut prélever sur la planète dès lors qu'il y a un acheteur intéressé (« la demande ») et un marché pour leur permettre de se rencontrer.

Quel lien avec le séminaire qui nous a rassemblés à Yaoundé ? Le fait que ce sont souvent les mêmes entités naturelles qui sont qualifiées soit de *patrimoine*, soit de *ressource* : une même forêt peut être vue *avant tout* comme un exceptionnel stock de grumes et de viande, mais aussi, et *surtout* comme une exceptionnelle mosaïque d'écosystèmes et d'espèces rares. Une même terre peut être conçue par les uns comme une remarquable opportunité d'exploiter industriellement des palmiers à huile, et par les autres comme une occasion unique de conserver des paysages façonnés par des millénaires de pratiques agricoles coutumières. Un même éléphant pourra être très rentable soit mort, soit vif, selon... selon que l'acteur qui décide de la qualification de l'éléphant le préfère mort ou vif.

---

1. Selon la théorie que l'économiste britannique David Ricardo a émise en 1817, dans un environnement de libre-échange, un pays qui se spécialise dans une activité économique où il possède la plus forte compétitivité verra sa richesse nationale augmenter.

Car si cette distinction ressource/patrimoine détermine en profondeur le devenir de ces entités naturelles, ce n'est pas seulement parce qu'exploitation et conservation ne sont pas toujours techniquement *compatibles*, comme on se borne généralement à le discuter, c'est parce que exploitants et conservateurs ne trouvent pas d'accord politique.

En effet, à travers le monde, les exemples d'aménagements qui concilient exploitation et conservation sont finalement assez nombreux pour que l'on puisse affirmer que *techniquement*, presque toutes les convergences et toutes les simultanités d'activités sont possibles dès lors qu'on se place à la bonne échelle géographique, qu'on mobilise les ressources et... qu'une majorité des *acteurs* s'entend sur ce qu'est l'intérêt commun. Mais c'est là que le bât blesse.

La divergence entre exploitation des ressources et conservation du patrimoine naturel n'est pas d'ordre technique mais d'ordre strictement politique : pas au sens politicien du terme évidemment, mais au sens d'une confrontation entre valeurs et intérêts portés par des collectifs humains variés.

Concrètement, notre question n'est pas ici de savoir ce qui est le plus pertinent ou le pire entre d'une part fragmenter un site du Patrimoine Mondial par des routes reliant des villes et des puits pétroliers, et d'autre part conserver cet écosystème au sein d'un réseau d'aires protégées publiques et privées destinées au tourisme, dont on sait combien il est acculturant. Notre débat est ailleurs, il est plutôt de savoir *par qui, pour qui* et *comment* ces décisions ont été prises.

Car exploitation et conservation des entités naturelles ne sont généralement pas du tout portées par les mêmes collectifs de personnes : en conséquence, il s'agit moins d'un débat entre concepts économiques ou politiques concurrents que d'un rapport de forces entre groupes d'acteurs sociaux aux intérêts différents. S'il est possible de concilier techniquement des approches variées, est-il possible de concilier les valeurs et les intérêts des collectifs humains qui les portent ?

## Gouvernance du patrimoine naturel : par qui ?

Nous ne nous étendrons pas véritablement sur le débat des valeurs et des intérêts mobilisés autour du concept de patrimoine naturel : il s'agit pourtant d'une noble réflexion politique, mais dans laquelle la plupart des acteurs impliqués (pouvoirs publics en Afrique Centrale, scientifiques nationaux et internationaux, consultants, ONG internationales, sociétés civiles nationales, *etc.*) répugnent actuellement à plonger, préférant se cantonner à des controverses techniques circonscrites à l'intérieur du périmètre convenu entre experts sérieux, pour ainsi dire, le périmètre du paradigme utilitariste – la nature, exploitée ou conservée, ça sert à quoi ? (voir les nombreuses discussions sur la *valeur* de la nature qui s'en suivent généralement)

A défaut de parler des valeurs politiques, économiques, sociales et culturelles mises en jeu par la qualification de la nature comme patrimoine ou comme ressource, nous proposons de nous concentrer sur les modalités de cette qualification, de cet arbitrage. En conséquence, nous ne mènerons pas une réflexion holistique susceptible d'éclairer la totalité de la négociation politique, mais nous proposerons une réflexion pragmatique ne traitant que de la deuxième moitié du processus démocratique tel que la célèbre citation attribuée à Paul Ricœur la décrit : « est démocratique une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêts, et qui se fixe comme modalité d'associer à parts égales chaque citoyen dans *l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage* » (souligné par nous) .

Autrement dit, sans passer par l'examen des contradictions d'intérêts elles-mêmes, nous nous focaliserons sur les modalités d'association des citoyens à l'expression, à l'analyse, à la délibération et finalement à l'arbitrage entre ces contradictions. Sans évoquer les contradictions d'intérêts qui affectent la gestion du patrimoine naturel, nous nous soucierons directement des modalités de l'action, c'est-à-dire de savoir *par qui et comment sont prises les décisions* relatives à ce patrimoine. Ce « par qui et

comment», c'est ce que nous appellerons par la suite la *gouvernance* du patrimoine (voir par ailleurs les réflexions contradictoires concernant la définition du terme de *gouvernance*).

Comme on le voit, ainsi définie très simplement, cette gouvernance comporte deux volets : « par qui » et « comment » sont prises les décisions. Concernant la gouvernance du patrimoine naturel en Afrique Centrale, commençons donc par nous intéresser à ceux qui participent aux prises de décision, ces acteurs que les technocrates appellent aussi dans leur jargon (le plus souvent traduit de l'anglais) les « parties prenantes ». Ces dernières sont relativement nombreuses et variées, mais cela n'a pas toujours été le cas. En ne remontant le temps que de deux à trois cents ans, on constate que ce qui deviendra à notre époque le patrimoine naturel, était alors négocié et décidé entre deux catégories d'acteurs, à savoir les grands commerçants européens dans le cadre du commerce triangulaire et les leaders locaux du littoral africain (rois, grands notables, chefs de lignage, *etc.*) contrôlant les échanges vers l'intérieur des terres. Fin XIX<sup>e</sup> siècle, ces commerçants se sont associés à des exploitants européens qui se sont implantés à l'intérieur des territoires et se sont alors imposés parmi les négociateurs obligés du secteur.

Lorsque ces négociations commerciales sont passées sous le couvert des négociations internationales, autrement dit, durant la période coloniale, les dirigeants politiques occidentaux, acteurs que l'on qualifiera d'*étatiques*, ont pris une place croissante autour des tables de négociations relatives au patrimoine/ressources naturel(le).

Après les indépendances, ce sont les dirigeants politiques des nations nouvelles qui ont eu accès à ces tables de négociations. Quelques années plus tard, avec l'essor des emprunts internationaux, et plus encore avec la fin des 30 Glorieuses et l'imposition des ajustements structurels, ce sont les bailleurs institutionnels qui ont disposé d'une voix déterminante dans des décisions de plus en plus nombreuses, y compris concernant le devenir de la nature.

Lorsque la Guerre Froide a pris fin, la crise environnementale mondiale s'est imposée et les associations à but non lucratif, autrement appelées organisations nongouvernementales (ONG), se sont multipliées dans la plupart des secteurs traditionnels de l'action publique, y compris ceux de l'aide publique au développement. Ce sont alors les ONG internationales de protection de la nature qui ont eu accès rapidement et en bonne place aux discussions. En revanche les ONG nationales et locales ont été admises avec réticence. Elles le furent beaucoup plus lentement et généralement sur des strapontins, comme s'il elles servaient de caution aux actions des premières.

Au passage, soulignons que dans leur majorité, les ONG internationales intervenant dans le secteur de la nature en Afrique Centrale se sont placées comme partenaires techniques des Etats, et non comme porteuses de plaidoyers et de contre-pouvoir. Elles ont préféré rejoindre *de facto* les bailleurs institutionnels de ces Etats qui sont aussi souvent les bailleurs de ces ONG internationales. On y compte également les instituts internationaux de recherche appliquée et les agences (privées ou parapubliques) de consultants qui forment un groupe assez homogène désormais baptisé « partenaires techniques et financiers » (**PTF**). Quant aux associations nationales et locales, la novlangue internationale (d'origine généralement anglo-saxonne) tend à les rassembler dans un groupe dit des « organisations de la société civile » (**OSC**).

Finalement, au terme de ce long processus d'inclusion des diverses *parties prenantes*, peut-on dire aujourd'hui qu'il manque une catégorie d'acteurs concernée par le patrimoine naturel autour des tables de négociations organisées ici ou là par les républiques d'Afrique Centrale ? Oui, évidemment, il manque l'acteur politique central, du moins lorsqu'on place ces négociations dans un cadre démocratique et même républicain (qui est constitutionnellement celui de la plupart des états d'Afrique Centrale). Il manque le citoyen. Ou à défaut, son représentant élu.

Car en Afrique Centrale (mais sans doute pas seulement), dans les rares et discrètes réunions<sup>2</sup> où se déroulent les véritables négociations sur la gestion du patrimoine naturel, un même constat s'impose systématiquement : les décisions sont négociées puis adoptées en l'absence des citoyens ou de leurs représentants.

Empressons-nous de rappeler ici deux points. D'une part les membres des ministères ou des autres établissements publics qui participent à ces négociations (quels que soient leurs niveaux de responsabilité) représentent leurs administrations respectives, éventuellement, par extension, leurs Etats respectifs, mais ils ne représentent pas *directement* les citoyens de leurs pays (ils ne sont pas élus et ne leur rendent d'ailleurs pas de comptes). D'autre part, si quelques grandes lois encadrant le devenir du patrimoine naturel sont bien votées par les élus nationaux (avec le niveau de discussion autorisé par la validation présidentielle qui est en général intervenue en amont), force est de constater que la plupart des textes juridiques et réglementaires afférents au sujet sont conçus, négociés et adoptés ailleurs qu'au parlement (voir par exemple la profusion des ordonnances présidentielles relatives à ce secteur, ensuite validées telles quelles par les parlementaires). Enfin, on soulignera que compte tenu de la situation concrète de la décentralisation politique dans la majorité des Etats de la région, les élus locaux ne sont quasi jamais impliqués dans ces négociations.

### **Gouvernance du patrimoine naturel : comment ?**

Une fois connus les acteurs ayant potentiellement accès à cette table des négociations sur le devenir du patrimoine naturel, il nous faut clarifier les modalités de cette négociation. Pour cela il faut notamment analyser, en amont de la négociation, comment l'information est partagée entre les négociateurs. Au cœur de la négociation, comment les débats sont-ils organisés ? Et enfin,

---

2. « rares et discrètes réunions » qui font étrangement contraste avec les nombreux ateliers d'information ou de concertation, qui n'engagent généralement à rien ...

en aval, comment les résultats de ces décisions reviennent-ils sur la table de négociation ? En résumé, quelle est la règle du jeu et comment est-elle respectée ?

Les modalités actuelles de la gouvernance du patrimoine naturel, marquées par un nombre de négociateurs théoriquement élevé, ne sont plus celles du siècle dernier, quand il y avait peu de négociateurs à la table. Toutefois elles en sont les héritières, ce qui explique les lenteurs et les inerties d'une règle du jeu en évolution malgré tout.

Par exemple, le partage en amont de l'information entre les négociateurs tend à être plus équilibré entre les parties mais reste fondamentalement déterminé par la hiérarchie historique. En effet, les exploitants disposent en général du niveau le plus élevé d'information, suivis par les représentants étatiques et leurs « partenaires techniques et financiers » (bailleurs et conseillers techniques internationaux, PTF), puis viennent les associations nationales et locales, et enfin les élus et leurs électeurs – les citoyens.

De même, au niveau de l'initiation et de la conduite des débats publics, les décisions relatives au patrimoine naturel étant généralement considérées comme d'essence légale et réglementaire, ce sont les acteurs étatiques qui prennent en général le leadership formel des négociations et qui décident de la place à attribuer aux autres parties, principalement les PTF et les OSC (voir définitions ci-dessus), parfois les élus. Cependant, il faut souligner immédiatement deux éléments majeurs qui relativisent ce leadership étatique apparent : d'une part, les Etats d'Afrique Centrale n'affectent que très rarement leurs propres ressources financières à l'organisation de ces négociations publiques et, *de facto*, ce sont presque toujours les bailleurs qui financent ces « messes » plus ou moins grandes, qui sont en fin de compte à leur initiative (généralement derrière le paravent de tel ou tel partenaire technique). Dès lors, on peut légitimement se demander si les leaders de ces négociations publiques relatives à la nature ne sont pas plutôt les PTF que les Etats. D'autre part, en pratique, les exploitants de la nature



ne participent quasi *jamais* à ces négociations publiques sur l'avenir de ce patrimoine : soit parce qu'ils n'y ont pas été invités par les instances étatiques (ou les PTF), soit parce qu'ils disent ne pas avoir le temps de participer à ces négociations publiques, indiscutablement très chronophages. Cela doit retenir l'attention : il apparaît en effet évident que si ces exploitants, acteurs décisifs du devenir du patrimoine naturel, n'affectent pas leur temps et leur argent à participer à ces négociations publiques, c'est parce qu'au terme de leurs habituels calculs coûts/bénéfices, ils considèrent que le potentiel impact (positif ou négatif) de ces négociations publiques sur leurs bénéfices ne vaut pas l'effort d'y participer... Dès lors, on doit en conclure deux choses : l'efficacité de ces négociations publiques n'est pas prise au sérieux, au moins par le secteur privé ; des négociations non-publiques ont nécessairement lieu, car il est difficile de concevoir que ne négocient *jamais* les plus gros exploitants de la nature, et les Etats. Cette déduction conforte l'idée que l'information n'est pas partagée de manière équilibrée entre les acteurs (opacité plutôt que transparence), et suggère que la participation de toutes les parties prenantes impliquées dans les négociations efficaces reste encore à obtenir (exclusion plutôt qu'inclusion). C'est particulièrement vrai pour la participation des acteurs de terrain, rarement invités dans les négociations publiques et sans doute pas du tout dans les négociations non-publiques. Exact contraire du principe de subsidiarité ! Cette séparation entre négociations publiques et non-publiques concernant la nature laisse à penser que les décisions prises à l'issue des unes ont très peu d'impact sur les décisions prises à l'issue des autres...

Pourtant, les négociations publiques se traduisent en projets publics d'aide à l'aménagement dit durable du patrimoine ou des ressources naturelles, pendant que les non-publiques se traduisent en projets privés d'exploitation du patrimoine ou des ressources naturelles. Tous ces projets sont négociés avec l'Etat et placés sous son égide, et en très grande majorité appuyés par les mêmes bailleurs institutionnels. Pourtant, ces projets publics mis en œuvre par des *partenaires*, et ces projets privés

mis en œuvre par des *entreprises*, fonctionnent presque toujours séparément et sans interagir.

On peut se demander si, en aval de ces négociations, de ces décisions et de ces lancements de projets, les résultats intermédiaires puis finaux sont remis sur la table de négociation pour y être évalués collégialement et, si nécessaire (mais on peine à imaginer le contraire), ils peuvent donner lieu à de nouvelles négociations et décisions entre acteurs concernés. En Afrique Centrale, force est de constater que de telles *redditions des comptes* n'arrivent quasi jamais. On se rend compte que si la négociation puis la mise en œuvre d'un projet sont exécutées de manière opaque, exclusive et sans prise en compte des acteurs de terrain, le résultat est nul ; rares sont les responsables de succès qui sont récompensés, et encore plus rares sont les responsables d'échecs sanctionnés.

En fait, les dispositifs nécessaires à cette reddition des comptes semblent même absents. Toutes ces chaînes de négociations, de décisions puis d'actions se révèlent d'une part développées par les leaders de manière *ad hoc*, c'est-à-dire en mode projet et donc sans interagir avec les dispositifs permanents (à commencer par la représentation nationale des citoyens). D'autre part, les négociateurs de ces projets n'incluent quasi jamais dans leurs plans, et surtout dans leurs financements, cette reddition des comptes au-delà des audits technico-financiers qui, au mieux, donnent lieu à d'éventuelles corrections comptables post-projets. En pratique, cela signifie que ces processus négociés sont interrompus avant que les comptes ne puissent être rendus à l'ensemble des négociateurs impliqués initialement (au moins publiquement).

Le bilan de la gouvernance du naturel (patrimoine ou ressources) en Afrique Centrale n'est pas positif : les règles dites de « bonne gouvernance » que sont notamment la transparence, l'inclusion, la subsidiarité et enfin et surtout, la reddition des comptes, ne semblent pas appliquées.

## **Le « territoire » : niveau pertinent pour la réflexion, la décision et/ou l'action ?**

Cette conclusion elle-même n'a que peu d'intérêt, et est même un bon exemple de langue de bois. Il faut la compléter en disant que les règles de bonne gouvernance « ne semblent pas appliquées par les *acteurs mêmes* de cette gouvernance ». En effet, si on ne va pas jusqu'au bout de la réflexion, on contrevient soi-même à ces règles de bonne gouvernance, puisque l'on traite du sujet en excluant de l'analyse les acteurs (ce qui revient à une atteinte au principe d'inclusion et de subsidiarité !), en maintenant l'opacité sur leurs relations (atteinte au principe de transparence !) et ce faisant, en n'interrogeant pas leurs responsabilités respectives (atteinte au principe de reddition des comptes !).

Si les règles d'un jeu d'équipes (car on parle ici de collectifs et non d'individus – contrairement à ce que certaines théories assez simplistes imposent), ne sont pas respectées, alors on doit en conclure que ceux qui disposent du pouvoir pour les faire respecter n'exercent pas ce pouvoir. Qui sont-ils concrètement, ces détenteurs du pouvoir de faire respecter les règles ? En Afrique Centrale, dans le secteur de la nature (patrimoine ou ressources), le pouvoir politique est principalement détenu par l'exécutif national central (contrepoint du législatif ou de l'exécutif déconcentré, *etc.*) et en particulier par son chef, tandis que le pouvoir financier est principalement détenu par les exploitants privés (en particulier les gros exploitants, en majorité internationaux) et les bailleurs institutionnels, plus ou moins relayés par leurs sous-contractants (les partenaires techniques). Disposant de l'essentiel du pouvoir, ces deux ou trois catégories d'acteurs endossent donc l'essentiel de la responsabilité du faible respect des règles du jeu.

Partant de là avec l'ambition d'améliorer éventuellement cette situation, la question est de savoir comment obtenir de ces détenteurs du pouvoir qu'ils fassent davantage respecter les règles du jeu. La réponse la plus simple et la plus évidente est : en exerçant une pression sur eux. Autrement dit, si les leaders que sont les propriétaires et capitaines d'équipes et/ou les arbitres

ne font pas respecter les règles du haut vers le bas, alors il faut que les acteurs non-leaders (les simples joueurs, les spectateurs notamment qui payent leur place) exercent sur ces leaders une pression du bas vers le haut. Certains pensent qu'un « despote éclairé » pourrait imposer la bonne gouvernance par le haut ; et cet espoir est encore très répandu au-delà même de l'Afrique, mais les exemples de succès durables sont très rares.

Comment exercer une telle pression ? Les méthodes et outils sont variés et leur pertinence dépend fondamentalement du contexte. Cependant, il n'est pas possible ici d'engager une analyse exhaustive de la pertinence de chaque méthode ou outil d'influence politique provenant de la base en rapport avec les caractéristiques du secteur. Comme la question posée à l'occasion du séminaire de l'UCAC à Yaoundé visait un cadre particulier pour la mobilisation de ces outils et approches, nous nous limiterons au territoire. Nous nous demanderons donc quelle est, en comparaison avec le cadre national, régional ou mondial, la pertinence du cadre territorial pour l'exercice de cette pression du bas vers le haut.

Avant de tenter de répondre, peut-être faut-il revenir brièvement sur la définition du territoire : par exemple, on pourra dire avec *Les Mots de la Géographie* (Brunet, Ferras & Thery 1992) que le territoire est la projection sur un espace donné de structures spécifiques d'un groupe humain, qui incluent le mode de découpage et de gestion de l'espace, l'aménagement de cet espace. Ou encore, avec Joël Bonnemaïson (Bonnemaïson 1981), que le territoire est l'espace politique, symbolique et culturel, mis en forme par un groupe donné, espace que le groupe défend mais aussi – et surtout – par lequel il s'identifie.

En bref, le territoire est un espace où se projette et se reconnaît un collectif humain. En Afrique Centrale et particulièrement dans le bassin du Congo, compte tenu des densités humaines et forestières, il semble évident que le territoire est un cadre *potentiellement central* de négociation entre acteurs (du haut et du bas) concernant le devenir du patrimoine naturel. D'ailleurs, on soulignera qu'à l'opposition qui existe entre le patrimoine

naturel (à multiples valeurs d'usages) et les ressources naturelles (ayant surtout valeurs d'échange) répond celle qui existe entre le territoire et l'espace. Si ce dernier est désormais conçu comme le support physique des rapports de production essentiellement économiques, à une échelle devenue globale (« système monde »), le territoire est selon Joël Bonnemaison (1981, 1995) comme son inverse, lié à une vision localisée du monde, à une culture et à une histoire politiques particulières, qui ne peuvent être globales. Quoiqu'il en soit des concepts manipulés par les chercheurs, est-ce que ce *potentiel central* de négociation qui semble propre au cadre territorial d'Afrique Centrale est véritablement mobilisé par les acteurs ? Et en particulier, est-ce que les règles de la gouvernance de la nature peuvent y être mieux respectées qu'ailleurs ?

Avant d'apporter une réponse, et conformément à notre méthode fondée sur les acteurs, il est nécessaire de se demander pourquoi est posée cette hypothèse de pertinence du territoire comme cadre d'amélioration de la gouvernance de la nature. Ou plutôt devrait-on dire (règles de bonne gouvernance obligent !), par qui et comment cette hypothèse a-t-elle été posée sur la table ?

A priori, l'intérêt pour ce niveau de négociation politique ne vient pas que des États d'Afrique Centrale, car à part les États Camerounais et Congolais (RDC), la plupart des autres États de la zone CEEAC ont laissé la question de la décentralisation au stade de grandes orientations abstraites. Les OSC et autres acteurs de terrain, notamment élus locaux, sont-ils à l'origine de l'émergence de cette question ? Compte tenu de leur influence sur les débats (en dehors du Cameroun et peut-être de la RDC), rien ne permet d'indiquer que ces acteurs sont actuellement en mesure de promouvoir cette approche en Afrique Centrale. Il semble donc probable que ce sont les PTF qui sont en train d'introduire le territoire comme échelle pertinente dans l'agenda de l'aide publique au développement (APD) dans le secteur patrimoine ou ressources naturelles.

Pourquoi cet intérêt des PTF ? On pourrait penser que le territoire étant devenu une échelle majeure de la négociation et de l'action politique en Europe, les PTF européens pourraient vouloir simplement « transposer » cette approche en Afrique Centrale. Toutefois au regard des différences nombreuses et évidentes qui existent entre l'Europe et l'Afrique Centrale, on écartera cette hypothèse de transposition car elle semble trop simpliste.

Est-ce parce que les PTF considèrent à partir des années 2010 que ce cadre territorial permet une APD plus efficace ou efficiente<sup>3</sup>, de même qu'ils le pensaient du cadre régional dans les années 2000 ? Cependant, les économies d'échelle espérées dans les projets supranationaux ne semblent pas avoir été à la hauteur des attentes pour que leur efficacité et leur efficacie fassent aujourd'hui consensus. Faut-il espérer que les projets infranationaux fassent mieux demain ?

En fait, il semble que les PTF ne sont pas intéressés par les cadres supra- et infranationaux parce qu'ils sont plus efficaces, mais plutôt parce qu'ils permettent de contourner des obstacles. En effet les PTF reconnaissent unanimement (bien que généralement discrètement) des problèmes profonds et récurrents de conception et de mise en œuvre de leurs programmes, au niveau national (notamment les administrations centrales) ; aussi souhaitent-ils les contourner par l'échelon supérieur (nombreux projets régionaux) ou inférieur (projets territoriaux, en développement).

On peut cependant se demander si contourner ces problèmes est plus efficace et efficient que de vouloir les régler ; en particulier si les problèmes décrits au niveau national sont retrouvés aux niveaux supra- et infranationaux. Ainsi, que les PTF continuent de soutenir la thèse du « manque de capacités »

---

3. « Efficacité » : capacité d'une action (d'un acteur, d'une organisation) à atteindre un résultat.

« Efficience » : rapport résultats / coûts de l'action (de l'acteur, de l'organisation). Une action peut être très efficace mais peu efficiente, notamment à cause de son coût très élevé.

des décideurs (financières, humaines et logistiques), ou qu'ils admettent que c'est la mauvaise gouvernance publique qui leur pose problème (opacité, exclusion et surtout impunité), force est de constater qu'ils rencontrent ces mêmes problèmes au niveau supranational. Par exemple, les 3 organisations régionales interétatiques créées il y a plus de 10 ans pour encadrer le secteur de la nature en Afrique Centrale (à savoir l'OAB<sup>4</sup>, l'ADIE<sup>5</sup> et l'OCFSA<sup>6</sup>) sont concrètement inactives, faute d'engagements concrets de leurs Etats-parties, et il en serait probablement de même de la COMIFAC<sup>7</sup> si les PTF ne se substituaient pas aux Etats-parties pour le financement de son Secrétariat Exécutif via divers projets.

Dès lors, on peut douter que contourner les problèmes de capacités et/ou de gouvernance du niveau national pour développer des projets à l'échelle territoriale se révèle pour les PTF plus efficace et efficient. Mais peut-être n'est-ce pas leur objectif en promouvant ainsi cet autre niveau d'action : peut-être que le cadre territorial est visé par les PTF parce qu'il est plus légitime ?

On entend par cadre légitime, un cadre fondé sur des bases non seulement juridiques mais aussi éthiques et morales, qui permet mieux que d'autres l'émergence d'un consensus entre des individus ou des collectifs autour d'une proposition d'action. Concrètement, au terme des négociations en adaptant à nouveau la question posée sur la gouvernance du patrimoine naturel, il s'agit désormais de savoir si la légitimité du cadre territorial serait la plus à même de permettre aux acteurs non-

---

4. Organisation Africaine du Bois – *pas de site web actualisé* (mais voir <http://www.panapress.com/Problemes-de-fonctionnement-a-l-Organisation-africaine-du-bois--13-698413-18-lang4-index.html>)

5. Agence pour le Développement de l'Information Environnementale – *pas de site web actualisé* (mais voir <http://www.gabonactu.com/2015/04/ladie-entre-la-vie-et-la-mort/>)

6. Organisation pour la Conservation de la Faune Sauvage en Afrique – *pas de site web actualisé* (mais voir <http://mutations-online.info/2015/06/18/un-systeme-de-lutte-contre-le-braconnage-pour-lafrique-centrale-en-gestation/>)

7. Commission pour les Forêts d'Afrique Centrale

leaders d'exercer sur les acteurs leaders cette pression dont nous avons vu qu'elle était nécessaire pour améliorer la gouvernance du patrimoine naturel.

On peut le penser, car en comparaison avec la légitimité des autres cadres de négociation/action (national, régional ou global) et au regard des équilibres à trouver entre acteurs concernés par le patrimoine naturel, la légitimité du territoire présente les avantages suivants : en Afrique Centrale, les bases juridiques des territoires, au sens positif et administratif, sont comparativement moins complexes et robustes que les dispositifs juridiques nationaux ou internationaux qui ont été forgés par les acteurs étatiques centraux et par les PTF internationaux (plus ou moins pour leur bénéfice ou celui de leurs dirigeants). De ce fait, les acteurs non-leaders se considèrent comme moins dominés dans les négociations situées au niveau territorial que national ou au-delà. De plus, les bases juridiques coutumières, bien qu'en déclin à travers l'Afrique et le monde, conservent quand même au niveau des territoires une légitimité suffisante pour offrir des marges supplémentaires de négociation aux leaders coutumiers locaux et parfois aux OSC qui s'en disent les représentants. Du point de vue de la légitimité éthique également, les leaders nationaux et globaux voient leurs arguments, généralement inspirés de modèles occidentaux et urbains, plus vivement disputés au niveau des territoires (par rapport au niveau national ou régional) par des communautés locales. Des chefs traditionnels ou des OSC (parfois même des ONG internationales ou des médias) mettent en avant des systèmes éthiques davantage africains et ruraux. Enfin les acteurs non leaders voient les territoires comme des cadres où il leur est possible de négocier avec les exploitants privés des ressources naturelles, quelle que soit leur taille et y compris de manière « musclée », ce qui leur semble impossible aux niveaux nationaux et globaux, qui sont dès lors moins légitimes à leurs yeux.

Notre hypothèse est que, perçus par les acteurs non-leaders comme plus légitimes, les territoires constituent un cadre où ils osent davantage exercer une pression sur les leaders en faveur du respect des règles du jeu et que, par conséquent, les territoires



sont un cadre où la gouvernance du patrimoine naturel se trouve améliorée.

## Conclusion

A travers toute l'Afrique Centrale, le patrimoine naturel est menacé par diverses exploitations. Ces exploitations sont cependant justifiées par des exigences de développement, qui dès lors sont opposées aux ambitions de conservation du patrimoine. Le développement durable promis par l'économie verte vise cependant à concilier développement économique et conservation des ressources naturelles. En attendant l'avènement de ce modèle économique dans la région, et en dehors de quelques cas médiatisés, les exigences du développement conventionnel continuent de s'imposer le plus souvent aux ambitions de la conservation.

Ainsi formulée, cette conclusion provisoire n'a quasiment pas d'intérêt, car non seulement elle ne décrit presque que des lieux communs, mais en plus elle n'analyse ni n'explique rien. La raison en est simple mais importante : elle ne dit pas qui exploite durablement ou non, qui menace ou conserve, qui promeut ou médiatise, qui exige ou qui s'impose, sans même que soit évoqué le comment. Cette conclusion provisoire est typiquement apolitique, c'est à dire dépourvue d'acteurs et de rapports de force, et de ce fait, elle sature l'espace du débat tout en mentant par omission et ainsi, maintient le *statu quo* – ce qui est bien la raison d'être de la langue de bois dont elle procède.

Quoiqu'il en soit, pour qui veut sortir du *statu quo* conduisant à une érosion lente mais continue et fatale du patrimoine naturel en Afrique Centrale, et avant même d'adopter une stratégie corrective, il faut non seulement rompre avec la langue de bois dans la forme mais aussi dans le fond : il faut nommer les acteurs et dévoiler par qui et comment sont prises les décisions relatives à ce patrimoine naturel en péril – autrement dit, il faut mettre à jour la gouvernance de la nature, et pour ainsi dire la mettre au grand jour.

Dans la plupart des cas, cette gouvernance s'avère mauvaise au regard de ses quatre règles majeures que sont l'inclusion, la subsidiarité, la transparence et la reddition des comptes : les prises de décisions relatives au patrimoine naturel en Afrique Centrale (1) excluent la plupart des parties prenantes, (2) notamment celles qui sont au plus près du terrain et qui sont les plus impactées, (3) sans que l'information nécessaire à la négociation ne soit partagée, et *in fine* (4) sans que les décideurs n'aient à rendre des comptes devant qui que ce soit des conséquences positives ou négatives de leurs actes.

Si les règles du jeu de la bonne gouvernance de la nature ne sont pas respectées, c'est que ceux qui ont le pouvoir de faire respecter ces règles (propriétaires des équipes, capitaines, arbitres *etc.*) ne font pas usage de leur pouvoir pour cela. En l'absence d'un détenteur supérieur de pouvoir qui imposerait le respect de ces règles « depuis les cieux », il revient aux acteurs non-leaders du jeu, qui ont moins de pouvoir mais qui sont plus nombreux – et qui souvent pâtissent le plus des tricheries dans la gestion du patrimoine naturel – d'exercer une pression depuis le bas sur les décideurs du haut.

Comment ? La question est trop vaste pour être traitée ici. On se limitera à celle-ci : à quel niveau ? Parce qu'il relativise un peu le pouvoir des acteurs étatiques centraux et celui de leurs partenaires internationaux, tout mettant à découvert les exploitants industriels de ressources naturelles, le territoire constitue un cadre où les acteurs non-leaders peuvent plus spontanément et plus efficacement exercer une pression sur les leaders pour que soient mieux respectées les règles du jeu de la bonne gouvernance de la nature.

Mais au-delà de la bonne gouvernance de la nature, si un jour les bonnes règles de prise de décision sont respectées en Afrique Centrale, est-ce que cela garantira que les décisions elles-mêmes seront bonnes pour le patrimoine naturel ? Non. Cela permettra seulement que la partie soit jouée équitablement entre les différentes équipes en présence, chacune continuant de poursuivre la satisfaction de ses intérêts.

De ce point de vue, on se permettra cependant une question qui sort du cadre des modalités de prise de décision pour traiter du contenu des décisions : depuis des décennies, au terme de négociations propres ou non, les décideurs d'Afrique Centrale ont opté pour toujours plus d'exploitation des ressources naturelles, au motif que c'était une condition *sine qua non* du « développement pour tous ». Pourtant, si certains se sont enrichis ostensiblement, le bien-être *moyen* des populations d'Afrique Centrale est loin d'avoir augmenté au même rythme que l'exploitation des ressources naturelles. Le temps est désormais compté car plusieurs de ces ressources naturelles (renouvelables ou non) sont aujourd'hui en voie d'extinction. En conséquence, il est peut-être temps que les citoyens des républiques d'Afrique Centrale exigent davantage de comptes des décideurs qu'ils ont élus et de ceux à qui ces élus ont confié diverses concessions d'exploitation.

## Bibliographie :

- BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1992. *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique*. Paris/Montpellier : La Documentation Française/Reclus.
- BONNEMAISON J., 1981. « Voyage autour du territoire », *L'Espace Géographique*, n°4, p.249-262.
- BONNEMAISON J., 1989. « L'espace réticulé : commentaires sur l'idéologie géographique », in Antheaume B. (ed.), Blanc-Pamard C. (ed.), Chaléard J.L. (ed.), Dubresson A. (ed.), Lassailly-Jacob V. (ed.), Marchal J.-Y. (ed.), Pillet-Schwartz A.-M. (ed.), Pourtier R. (ed.), Raison J.-P. (ed.), Sevin O. (ed.), Pinton F. (coord.), *Tropiques : lieux et liens. Florilège offert à Paul Pelissier et Gilles Sautter*. Paris, ORSTOM, p.500-510.
- CALAQUE R., 2013. « Law enforcement monitoring in protected areas: necessary for conservation, but inadequate for good governance », *News from African Protected Areas - NAPAA*, 64, p.1-9.

RICCEUR P., 1989. *Lectures. Tome I : Autour du politique*, Paris : Seuil.

RICARDO D., 1817. *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London : John Murray.

ROGER A., CALAQUE R., DOUMENGE Ch., 2006. « Une évaluation du potentiel écotouristique du parc national des Plateaux Batéké », *Bois et Forêt des tropiques*, n°290 (4), p.13-30.

Voir aussi :

<https://independent.academia.edu/RomainCalaque>