

Du “*land sparing*” au “*land sharing*”?

Vers une gestion des droits superposés dans les forêts denses humides africaines

Alain Karsenty et Cédric Vermeulen

"Les formes nouvelles inventées par la régulation économique [inventent] une nouvelle grammaire de l'espace dont on peut suggérer qu'elle réhabilite le lieu au détriment du territoire et qu'elle substitue la coordination au bornage" (B. Badie, « La fin des territoires », 1995, p. 182)

En 1996, le chapitre « Maitrises foncières et gestion forestière » de cet ouvrage faisait le constat de choix de gestion dans les forêts denses humides en Afrique fondés sur la spécialisation et la dissociation des espaces. La conception « exclusive » des forêts communautaires alors en cours de constitution au Cameroun, strictement séparées des concessions industrielles et des aires protégées, nous paraissait inadaptée aux modes concrets d'utilisation de l'espace et des ressources par les populations locales. C'est à l'organisation des usages différents d'un même écosystème que devrait s'attacher une gestion forestière visant la viabilité à long terme, faute de quoi les besoins de complémentarité des activités agricoles et forestières se transforment en demandes concurrentes sur un espace devenu un enjeu. Les économistes appellent ce type de situation des « jeux à sommes nulles », où ce qui est gagné par l'un est strictement perdu par l'autre. Le texte de 1996 posait la question :

« Comment réinsérer la question paysanne au sein de la problématique forestière ? La reconnaissance - au double sens du mot - des maîtrises foncières ou des droits d'usage, semble être un étape indispensable à l'invention de formes de gestion viables qui associent différents niveaux d'activités sur des espaces »

Alors que les « forêts communautaires » camerounaises, cantonnant les usages commerciaux des populations locales sur des espaces d'une surface maximale de 5000 ha (rarement atteinte en pratique), se sont avérées très décevantes en matière de gestion forestière, les acteurs privés et publics ont, depuis lors, fait des avancées appréciables pour échapper à la dimension mutuellement exclusive des catégories administratives organisant l'accès aux espaces-ressources forestiers. À la fin des années 1990, une grande société forestière du Gabon, la Compagnie Équatoriale des Bois (CEB, devenue depuis CEB-Precious Wood) entreprenait, avec l'aide d'une sociologue gabonaise, Rose Ondo, de cartographier les « finages » villageois traversant sa concession de 615.000 hectares dans la région de Lastourville. Le fait que la société utilise, jusqu'à maintenant, le terme de finages pour qualifier les espaces coutumiers « appropriés » (au sens donné dans cet ouvrage) par les populations locales est assez remarquable, dans la mesure où les anthropologues ont plutôt privilégié le terme de terroirs et que la proposition d'utiliser, aux côtés de celui de terroirs, le terme de finages dans le contexte des forêts africaines est associée à la première version de cet ouvrage.

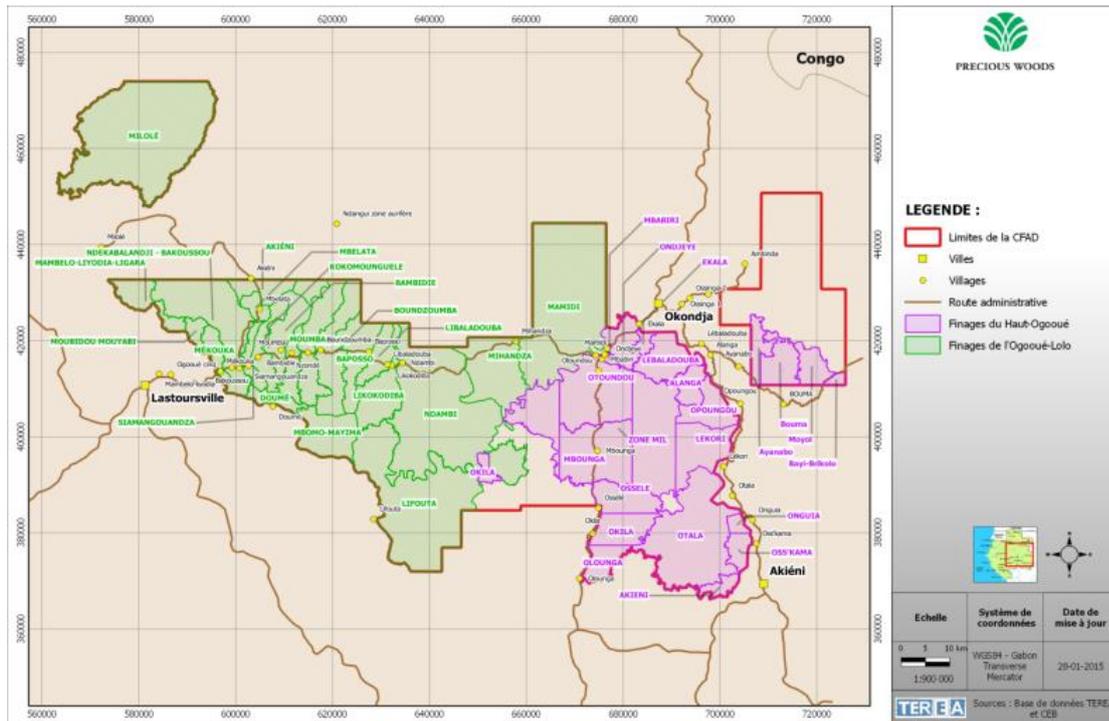


Fig. 1 : Carte des finages villageois au sein de la concession CEB-Precious Wood au Gabon (source CEB & TEREA)

Cette carte constitue une reconnaissance de la réalité d'une juxtaposition de maîtrises foncières et un premier pas vers une gestion inclusive d'espaces utilisés conjointement, sans que cela ne s'oppose à au développement d'une gestion communautaire « exclusive » sur des espaces spécifique (des concessions communautaires). Parmi les mesures que nous envisageons en 1996 pour asseoir une gestion conjointe fondée, nous mentionnions :

« le paiement direct d'une fraction de la taxe d'abattage aux villageois des terroirs concernés. Cette mesure - si elle est envisagée, ce qui nous paraît souhaitable - demandera une adaptation du cadre institutionnel pour devenir légale. Elle apparaît néanmoins être un élément-clé pour promouvoir un système de droits et obligations mutuels visant à préserver l'intégrité des massifs forestiers en associant directement les populations locales aux bénéfices de l'exploitation et de l'aménagement forestier »

Le projet initial de la CEB était de mutualiser les redevances issues de l'exploitation annuelle et de reverser une quote-part (correspondant à un peu plus d'un euro par m³) aux communautés en proportion de la surface de leur finage englobée dans la concession, afin de verser des sommes à peu près constantes chaque année aux communautés. En pratique cette option n'a pas été possible, les communautés exigeant que soit versé la totalité de la redevance correspondant au volume prélevé sur le finage, quitte à ne rien recevoir une fois que l'exploitation s'est déplacée du fait du système de rotation de 25 ans. Les sommes versées sont gérées par la CEB et les villageois doivent se constituer en association pour bénéficier des fonds. Une zone centrale aux confins des différents finages villageois (nommée « zone mil » sur la carte), d'environ 31.000 ha au sein de la concession et réputée non appropriée coutumièrement, sert de « fonds de compensation » en réservant les sommes constituées aux villages qui ne disposent que de faibles superficies de finage inclus dans la concession. Ses membres se réunissent en assemblée générale pour discuter des projets à entreprendre pour le développement du village. Une fois ces projets adoptés, un devis est soumis au directeur de la CEB qui se réserve le droit de donner un avis négatif. Si le projet est accepté, les sommes sont décaissées et remises à l'association pour les travaux.

L'expérience de la CEB est particulièrement intéressante dans la mesure où il y a une reconnaissance cartographique de formes spécifiques d'appropriation des espaces-ressources légitimes qui se superposent avec d'autres droits (celui de l'exploitation du bois d'œuvre). S'il s'agit d'une représentation simplifiée (la variété des maîtrises n'est pas représentée), elle est adaptée à l'usage qu'elle sert (le partage des bénéfices) et au développement d'intérêts communs entre l'entreprise et les communautés autour de la valorisation d'autres ressources que le bois d'œuvre. Sur la base de cette

expérience, le gouvernement gabonais a préparé un arrêté (l'arrêté 105) fixant le modèle de cahier des charges contractuelles qui oblige le concessionnaire à passer un accord avec les populations locales « *qui vivent à l'intérieur de la concession ou qui en sont riveraines* » ; son article 1er indique que « *Cet accord vise à faire profiter directement aux communautés concernées les retombées issues de l'exploitation forestière effectuée par le concessionnaire forestier dans leur finage* ». La contribution devant être versée dans un Fonds de Développement Local (FDL) qui devra financer « *les projets d'intérêt collectif identifiés par les communautés villageoises concernées* ». Dans le même ordre d'idées, en République du Congo, un arrêté pris en 2007 prévoit la création de Séries de Développement Communautaire (SDC) dans le cadre des plans d'aménagement, comme des espaces « *susceptible de contribuer au développement des économies locales et à la lutte contre la pauvreté* », dont la délimitation doit tenir compte du besoin des communautés pour la réalisation des activités de subsistance (agriculture et agroforesterie, élevage domestique, pêche et pisciculture, chasse et cueillette).

Une conception duale, inclusive et exclusive, de la foresterie communautaire

Le partage des bénéfices de l'exploitation constitue-t-il la première étape d'un abandon du principe strict de la spécialisation des espaces (*land sparing*) au profit d'une combinaison d'une gestion inclusive (les finages inclus dans la concession) et exclusive (les concessions communautaires) ? Le décret organisant la foresterie communautaire en République Démocratique du Congo, signé en 2014, pose également des jalons dans ce sens, en abordant la question à partir d'un autre point d'entrée.

Le décret « fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales » complète la loi forestière de 2002, dont l'innovation principale venait de l'article 22 : « *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* ». Cet article reconnaissait la distinction entre le fait de la possession coutumière et le droit de propriété, et ouvrait la voie à une conception intéressante combinant une catégorie « moderne » (la concession) et une réalité coutumière (le terroir, évoqué également par le Code forestier). Selon l'article 2 du décret, une communauté locale est définie comme « *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* ». Le décret consacre la reconnaissance d'une foresterie communautaire à double niveau, ce que, notamment, la législation camerounaise a omis.

Le décret publié en RDC permet de distinguer:

- une réalité coutumière (les 'forêts des communautés locales', correspondant au terroir) qui ne nécessite pas d'institutionnalisation mais pourrait bénéficier, grâce à la cartographie participative, d'une reconnaissance politique traduite dans des principes de gestion ;
- une innovation institutionnelle (la 'concession communautaire') qui est constituée à partir de la réalité coutumière mais qui en est distincte.

Les « forêts des communautés locales » peuvent s'étendre sur de vastes surfaces, ne sont pas forcément dotées de limites précises, peuvent être constituées (selon l'usage des ressources spécifique aux différentes communautés) de réseaux de pistes et de lieux d'activité éparpillés, et constituent un espace qui peut chevaucher ou se superposer à des catégories juridiques comme les concessions industrielles ou les aires protégées. Constituant un rapport de fait, il n'y avait aucune raison de les borner ou de les limiter en surface par un acte réglementaire. Réalité coutumière, elles doivent rester régies par la coutume prévalant dans les communautés concernées et la réglementation n'avait pas à lui imposer une structure de gouvernance.

La « concession des communautés » constitue une entité propre sur laquelle les communautés disposent de *droits exclusifs* (les concessions seront « *quittes de tout droit* » dit le décret) notamment pour l'exploitation du bois et d'autres ressources naturelles). Cette catégorie ne peut chevaucher avec les concessions industrielles, car il ne s'agit non plus d'un rapport de fait mais également d'un rapport de droit.

Sous la pression des ONG...

Depuis quelques années des initiatives tournées vers la cartographie en ligne à vaste échelle des finages ont vu le jour sous l'impulsion d'ONG. C'est le cas de l'initiative *Mapping For Rights*¹, soutenue par *RainForest Foundation*, qui propose aux communautés elles-mêmes de démontrer leur présence dans un massif forestier donné, de permettre aux décideurs et au secteur privé de reconnaître cette présence. Notons également la démarche impulsée par *Right and Ressources Initiative*² consistant à mesurer pour l'ensemble de la planète les superficies détenues selon des droits coutumiers, à reconnaître des droits collectifs sur les terres et les forêts, et proposant au secteur privé un guide pour en tenir compte. Dans ces deux cas, l'ambition est de faire apparaître des droits coutumiers opposables dans le cadre, par exemple, de futurs processus de zonage ou de classement. Si ces initiatives contribuent à faire évoluer les représentations de l'usage des espaces-ressources, elles s'inscrivent néanmoins, du fait des agendas politiques de ces organisations opposées aux concessions industrielles, plus dans une logique de « jeux à somme nulle » (au profit, cette fois, des populations locales) que d'une gestion de droits superposés sur un même espace.

Pour tenter de sortir de cet éternel retour d'une pensée « à plat » de l'appropriation des espaces-ressources et sortir de la logique du jeu à sommes nulle, nous pensons qu'il faut conceptuellement innover, en s'inscrivant dans les dynamiques d'évolution des relations sur l'espace initiées par les acteurs privés et publics. Ces dynamiques, si elles sont approfondies, organisée et mises en cohérence dans le cadre des politiques publiques, peuvent constituer le point de départ d'une transformation du système de concession en Afrique centrale, avec la reconnaissance des droits associés à différentes « couches institutionnelles » superposées sur la même zone. Nous appelons ceci la « Concession 2.0 ».

Des Concessions 2.0

Une concession aménagée en Afrique constitue un vaste espace composé de forêts, de savanes, de zones humides, d'espaces dégradés par les feux, et abrite donc une grande diversité de ressources. Du fait de la contrainte réglementaire de la rotation (généralement 25 ou 30 ans), seule une fraction de l'espace boisé est exploitée chaque année. La loi autorisant l'ouverture de 2 assiettes de coupes annuelles au maximum (qui seront ensuite fermées pour toute la durée de la rotation), ce sont 2/25^{ème} ou 2/30^{ème} de la surface qui sont exploités chaque année pour le bois d'œuvre, laissant la possibilité de valoriser certaines ressources dans les assiettes déjà exploitées ou prévues pour une exploitation ultérieure. Déjà, des superpositions de droits d'exploitation sur le bois œuvre et des droits d'exploitation de la faune par la chasse safari ont été expérimentées au Cameroun. Au Congo, une grande société forestière, la CIB, a conclu un accord (sous l'égide du Ministère en charge des forêts) avec une société de safari pour que celle-ci puisse développer de la chasse sportive sur l'une des Unités d'Aménagement de la CIB.

D'autres ressources peuvent être valorisées. Les produits non ligneux à haute valeur ajoutée (comme la résine d'Okoumé au Gabon) ou qui disposent marché national considérable (comme l'amande d'*Irvingia gabonensis* au Cameroun) pourraient constituer la base de filières combinant transformation et promotion sur les marchés urbains ou les marchés d'exportation. Les zones dégradées pourraient être restaurées et valorisées par des plantations de ligneux ou de cultures pérennes. Les codes forestiers actuels n'autorisent, aujourd'hui, que l'exploitation du bois d'œuvre dans les concessions forestières. Les populations ne sont autorisées qu'à exercer des droits d'usages traditionnels mais pas de développer des filières commerciales de produits non ligneux. Une évolution de la législation permettant aux concessionnaires de constituer des structures conjointes d'exploitation commerciale de produits non ligneux avec les communautés parties prenantes de la gestion de la concession sera donc nécessaire.

Notons que ces ressources sont déjà en partie utilisées par les populations locales au sein des concessions, et elles constituent des sources de revenus significatives dont il ne saurait être question de les priver. Au contraire, ces activités auraient besoin d'appuis financiers, techniques et organisationnels pour accroître leur valeur ajoutée. La présence d'une entreprise industrielle d'exploitation du bois peut constituer un atout important à cet égard, à condition de faire évoluer le

¹ <http://map.mappingforrights.org/>

² <http://www.rightsandresources.org/>

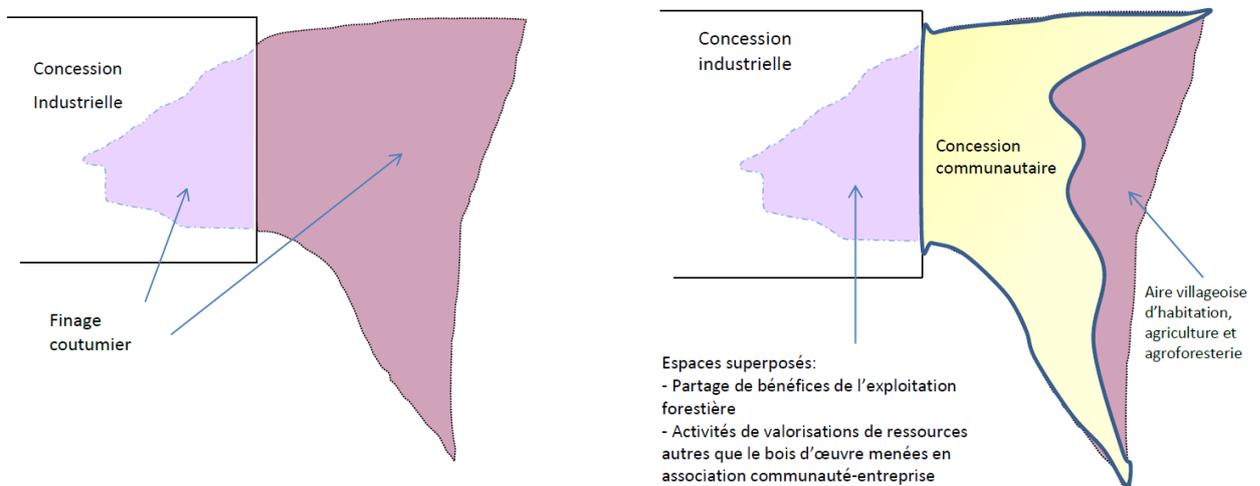
cadre institutionnel de la concession et de permettre aux concessionnaires d'étendre leurs gammes d'activités vers d'autres produits dans un processus de cogestion, lui-même appuyé par un partage des bénéfices issus de l'activité d'exploitation du bois. Des schémas réellement participatifs de gouvernance de cette Concession 2.0, fondés sur des activités économiques conjointes, pourraient émerger et se traduire par un partage du processus décisionnel, à travers une plateforme de négociation institutionnalisée où chaque partenaire disposerait d'un droit de vote. Une telle gouvernance se distinguerait clairement du système existant notamment au Cameroun, où les « comités paysans-forêts » qui associent les « populations riveraines » aux forestiers réduisent la participation à la consultation.

Complémentarité de « l'inclusif » et de « l'exclusif »

L'obstacle le plus évident est celui de la volonté et des capacités de l'entreprise à développer ces initiatives conjointes dans des contextes sociaux connus pour être peu propices à l'établissement d'entreprises requérant une coopération soutenue de ses membres. Mais, d'un autre côté, cette évolution de la concession vers une forme institutionnelle nouvelle et inclusive peut justifier des soutiens relevant de l'aide publique au développement, appuis qui font aujourd'hui défaut aux concessions industrielles du fait des controverses qui les entourent.

Quant aux concessions communautaires, lesquelles nécessitent des droits exclusifs, leur concrétisation devrait passer par des modifications des limites des concessions industrielles afin de dégager des surfaces permettant d'avoir des petites entreprises viables. Ces ajustements constitueraient le deuxième volet pour la promotion d'une gestion conjointe des concessions, englobant droits superposés et droits exclusifs des communautés. Le classement des unités de gestion forestière, non encore entrepris ou pas encore achevé en Afrique centrale, constituera le processus juridique permettant le déplacement des limites en cas de besoin. En somme, il s'agit d'organiser la foresterie communautaire (au sens large) de manière à ce qu'elle *articule deux espaces* :

- Un espace exclusif sous forme de concession à titre collectif, englobé dans un espace plus large, non-exclusif.
- Un espace inclusif, identifié par des cartes dressées avec les communautés et leurs voisins, espace qui peut recevoir des limites précises (cours d'eau, lignes de crête...) ou floues (zones grises, notamment en cas d'utilisation partagée de certaines ressources avec les communautés voisines dans les confins). Ces espaces non-exclusifs, les finages, peuvent se superposer à des statuts fonciers reconnus, comme les concessions forestières ou les aires protégées et être identifiées dans les cahiers des charges des entreprises ou des organisations de conservation.



L'une des conditions de la réalisation de la Concession 2.0 est qu'un investissement important soit réalisé dans le travail de cartographie participative des finages communautaires dans les zones forestières, en priorité dans les zones de chevauchement avec les concessions forestières industrielles.

Certaines sociétés forestières ont déjà entrepris ce travail cartographique sur leur concession mais il est nécessaire de cartographier l'ensemble des finages des zones forestières, c'est-à-dire y compris en dehors des concessions. Cette cartographie, condition d'une reconnaissance fonctionnelle des espaces coutumiers – et prélude possible d'une future reconnaissance juridique – constitue un bien public que les gouvernements et leurs partenaires internationaux seraient bien inspirés de financer.

Substituer la coordination des usages à la spécialisation des espaces semble la seule option viable dans un monde où la pression sur les ressources s'accroît avec la densité démographique et les limites de plus en plus tangibles du « capital naturel ». Les espaces sont traversés de droits concurrents, que la spécialisation comme l'illusion de la propriété absolue tentent désespérément de contenir, au risque d'exacerber les conflits de légitimité. Les limites, le bornage ont néanmoins un rôle essentiel à jouer pour sécuriser les acteurs vulnérables en leur permettant d'acquérir des droits opposables, en particulier en ces temps d'accaparement des terres. La demande de sécurité foncière des paysans du Sud à travers l'obtention de titres fonciers est, à cet égard, révélatrice de cette inquiétude. Les formes modernes de sécurisation foncière doivent ainsi articuler l'inclusif (gérer la superposition des droits) et l'exclusif (garantir des droits opposables), afin de combiner intelligemment « *land sharing* » et « *land sparing* ».
