

Avec *Perspective*, le Cirad propose un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche et sur l'expertise, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

Vers des concessions 2.0 en Afrique centrale Gérer des droits superposés entre concession industrielle et foresterie communautaire

Alain KARSENTY – Cédric VERMEULEN

En Afrique centrale, les concessions forestières industrielles et les aires protégées occupent l'essentiel de l'espace forestier et les forêts communautaires sont cantonnées aux marges. Cette dissociation ignore la réalité de droits fonciers et d'usage superposés ainsi que le besoin d'une gouvernance associant différents usagers sur des espaces utilisés en commun. La cartographie des droits fonciers locaux pose les bases pour un partage des revenus du bois et pour le développement de nouvelles activités économiques

Les concessions forestières industrielles existent depuis plus d'un siècle en Afrique, et elles n'ont pas toujours bonne réputation. Ces concessions sont parfois critiquées pour leur contribution limitée au développement local mais aussi pour l'effacement d'importants droits fonciers coutumiers des populations locales. Certaines activités deviennent dès lors impossibles, notamment l'agriculture et les activités commerciales issues de la cueillette, de la chasse du petit gibier et de la pêche. Seuls sont tolérés les droits d'usage traditionnels, c'est-à-dire la part de subsistance des activités de cueillette, chasse et pêche.

En Afrique centrale, les États sont les détenteurs légaux de la plupart des forêts naturelles. Les concessions forestières sont de ce fait un partenariat public-privé. L'État concède à l'entreprise un droit temporaire pour exploiter le bois d'œuvre à l'exclusion, en général, des autres ressources. L'entreprise concessionnaire, qui obéit à un cahier des charges, s'acquitte aussi de taxes et d'obligations, comme aménager la forêt, entretenir des routes, fournir l'eau potable ou d'autres services aux populations locales.

Toutefois, les relations entre concessions forestières et populations locales demeurent complexes. D'un côté, la concession forestière réduit la possibilité d'activités des habitants, mais de l'autre, elle est une des rares sources d'emploi dans

associant exploitants industriels et communautés. Un partenariat fondé sur les droits entre exploitants industriels, communautés et autres opérateurs économiques conduirait à un nouveau type d'institution de développement territorial, que nous nommons **Concession 2.0**. Ces concessions repensées pourront côtoyer les concessions communautaires et interagir avec elles. Ces dernières devront rester des espaces forestiers d'exercice de droits exclusifs pour un développement communautaire autonome.

ces régions pour la plupart enclavées. Les habitants préfèrent souvent négocier de nouveaux avantages avec le concessionnaire forestier plutôt que souhaiter son départ.

Concessionnaires et populations locales, des usagers s'excluant mutuellement ?

Le partenariat de type concession s'applique aussi aux forêts communautaires, qui sont des concessions attribuées aux communautés locales : la propriété du foncier n'est pas transférée et l'exploitation des ressources par les habitants obéit à un cahier des charges.

Ce que l'on appelle « forêt communautaire » est fondé sur la dissociation des espaces. C'est un espace exclusif pour les populations locales, distinct des concessions industrielles et des aires protégées qui occupent la majeure partie de l'espace forestier. Ces concessions attribuées aux communautés se réduisent alors aux zones dégradées proches des routes, et deviennent ainsi les seules zones disponibles pour que les habitants puissent développer des activités commerciales en valorisant les produits forestiers.

Mais les concessions communautaires existantes ont eu des résultats décevants pour l'environnement, voire pour le développement local. Au Cameroun, les forêts communautaires,

créées depuis 1997, ne sont pas rentables face à l'exploitation informelle et illicite du bois, plus lucrative pour les individus. Les surfaces maximales autorisées, de 5 000 hectares, sont rarement atteintes à cause des autres occupations foncières, alors que les usages traditionnels des ressources forestières se déploient sur des espaces souvent bien plus grands.

Dès lors, quelles solutions pour que les populations locales et l'entreprise forestière coordonnent leurs usages différents de l'écosystème forestier et de ses ressources associées ? Comment éviter la compétition entre les activités des habitants, qu'elles soient commerciales ou de subsistance, et les activités forestières, sur un espace devenu un enjeu entre ces acteurs ? C'est à l'organisation d'usages différents mais non antagonistes d'un même écosystème que devrait s'attacher une gestion forestière visant la viabilité à long terme.

La cartographie des droits pour partager des revenus

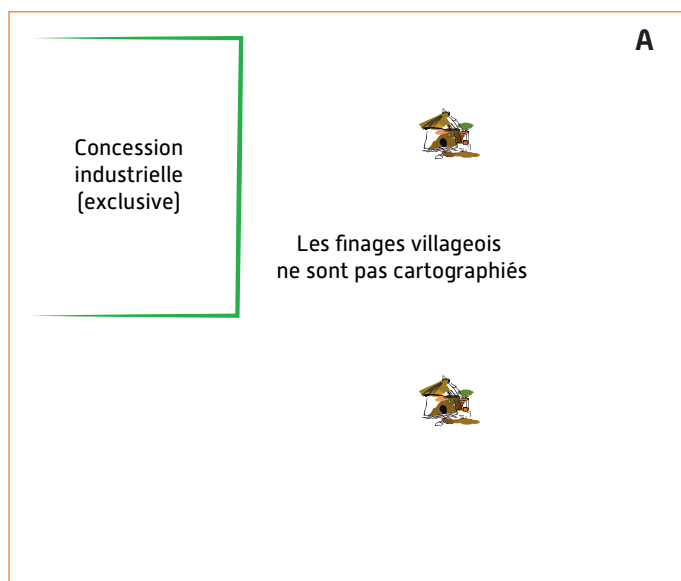
Depuis le début des années 2010, des organisations non gouvernementales ont lancé des cartographies en ligne des espaces appropriés de différentes manières par les populations locales, pour faire apparaître des droits coutumiers opposables lors de futurs zonages. C'est le cas de *Mapping For Rights* soutenue par RainForest Foundation UK, qui propose aux communautés de démontrer leur présence dans un massif forestier afin qu'elle soit reconnue par les décideurs et le secteur privé. C'est aussi le cas du partenariat *Right and Resources Initiative*, qui vise trois buts à l'échelle de la planète : mesurer les surfaces détenues selon des droits coutumiers, reconnaître des droits collectifs sur les terres et les forêts, proposer au secteur privé un guide pour en tenir compte.

Des entreprises exploitant des concessions forestières ont adopté des certifications du bois qui tiennent compte des exigences sociales et des droits fonciers locaux, comme le label FSC (*Forest Stewardship Council*), très influent dans la foresterie tropicale.

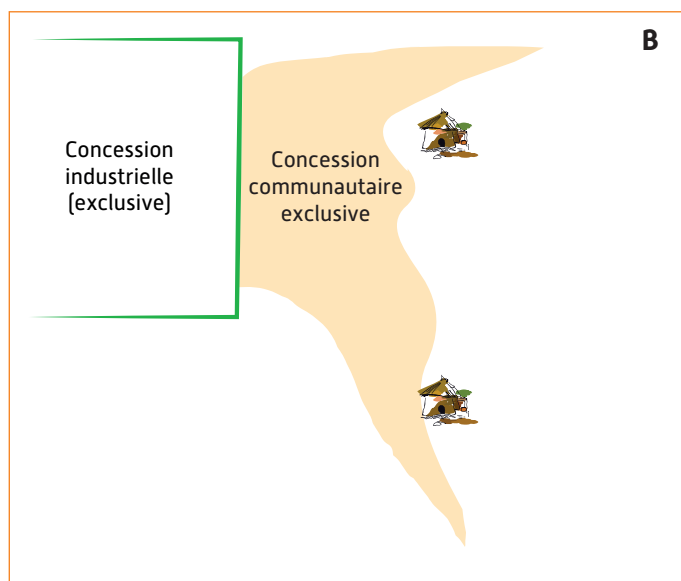
Ainsi par exemple, au début des années 2000 au Gabon, une société européenne, avec l'aide d'une équipe de chercheurs gabonais, a cartographié les finages villageois traversant sa concession de 615 000 hectares. Le finage est l'étendue de terre appropriée et plus ou moins exploitée par une communauté. Le but était de redistribuer aux villages, proportionnellement aux surfaces des finages superposés à la concession, une part des revenus de l'exploitation du bois pour des projets d'intérêt collectif. Cette initiative a inspiré l'État gabonais qui a consacré l'existence des finages à travers l'arrêté 105 en 2014 : le concessionnaire doit passer un accord avec les populations utilisant l'espace de la concession et verser une contribution issue de l'exploitation du bois dans un fonds de développement local.

Au Congo, des dispositions similaires existent depuis 2007. Le plan d'aménagement d'une concession doit prévoir des séries (ou zones) de développement agricole au profit des populations, reconnaissant ainsi les usages agricoles au sein de la concession. La redistribution de revenus de l'exploitation du bois doit alimenter un fonds de développement local. L'expérience n'est pourtant pas concluante : pour utiliser ces fonds, les communautés villageoises doivent proposer des projets dont la viabilité doit être jugée suffisante par l'administration et le concessionnaire, mais elles y parviennent difficilement.

Vers des concessions 2.0 : passer d'un espace spécialisé (*land specialisation* – schémas A et B)...



A. Cette situation est celle qui prévaut en général. Seules les concessions industrielles, ou les aires protégées, sont reconnues comme institutions territoriales. Les villages sont reconnus seulement en tant que zone d'habitation.



B. Des concessions communautaires peuvent être instituées sur des zones boisées à côté des concessions industrielles.

D'un espace spécialisé à la superposition des droits d'usage

Le partage des revenus de l'exploitation du bois constitue sans doute un premier pas vers l'abandon de la spécialisation des espaces (*land specialisation*) au profit d'un usage des espaces forestiers qui combinerait une dimension inclusive, fondée sur les finages inclus dans la concession industrielle, et une dimension exclusive, s'appuyant sur des concessions communautaires.

Une concession forestière aménagée exploite chacune de ses assiettes de coupe couvrant des milliers d'hectares une fois tous les 25 ou 30 ans. Entre temps, la forêt se reconstitue et le potentiel de valorisation des ressources autres que le bois d'œuvre est élevé mais les législations n'autorisent pas, en général, la valorisation économique de ces ressources. Des exceptions existent toutefois, comme au Congo où, en 2014, un opérateur de safari a été autorisé dans une concession forestière de centaines de milliers d'hectares. La couche d'activité de safari s'est superposée à la couche d'exploitation du bois du concessionnaire forestier, lequel supervise l'ensemble de ces activités.

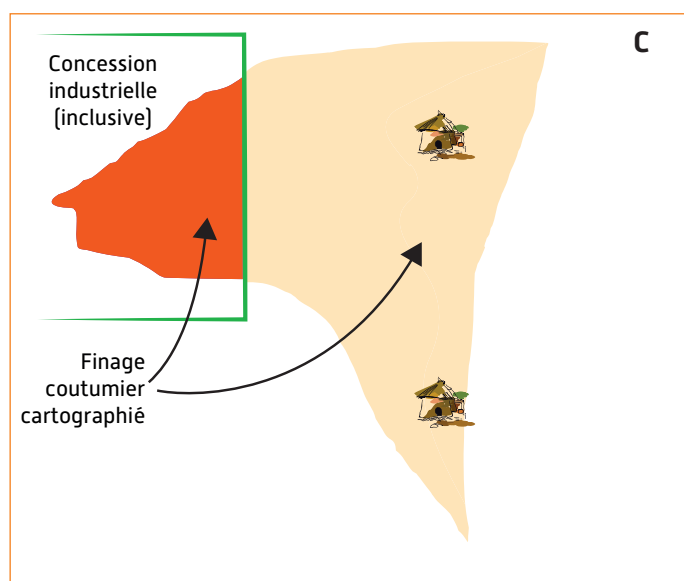
Plus généralement, les communautés villageoises disposent de droits d'usage dans une concession industrielle pour leur subsistance (cueillette, chasse, pêche), mais développer des filières commerciales leur est interdit. Lever cette interdiction favoriserait le développement local, par la valorisation de produits non ligneux tels que la résine d'okoumé (*Aucoumea klaineana*) au Gabon ou l'amande d'*Irvingia gabonensis* au Cameroun. Ces filières pourraient être des instruments de développement communautaire, en accordant aux détenteurs de droits fonciers coutumiers un droit prioritaire

d'exploiter et de vendre. De même, puisque l'activité agricole est admise à travers les séries agricoles des plans d'aménagement, des plantations paysannes de cacao ou de palmier à huile pourraient aussi compléter les revenus des populations dans des zones non boisées ou très dégradées de la concession.

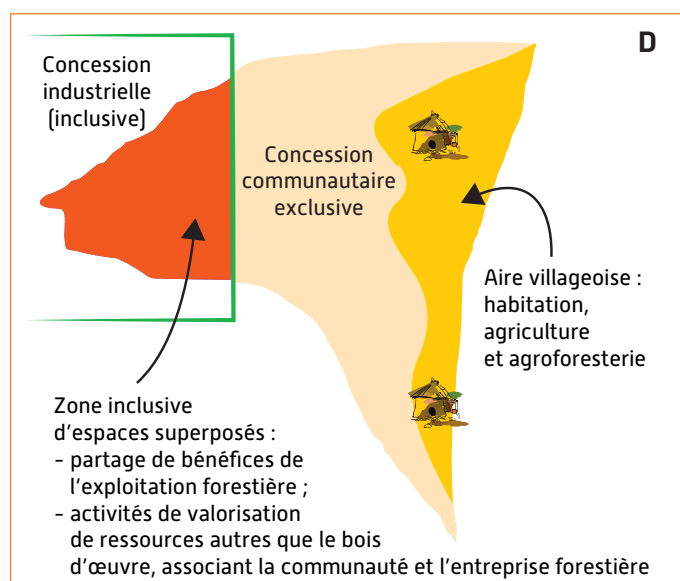
Mais les difficultés qu'ont les communautés à proposer des projets, alors que les fonds de développement local existent, montrent qu'un partenariat contractuel est indispensable avec le concessionnaire, et parfois aussi avec un opérateur économique tiers. Ce type de partenariat est fréquent dans le secteur agricole, sous le nom de production externalisée sous contrat : il pourrait être transposé au sein des concessions forestières industrielles, à condition d'adapter les législations.

Ce partenariat entre communautés villageoises, concessionnaire forestier et opérateurs économiques constitue la trame d'un nouveau type de concession forestière industrielle multi-usagers, que nous nommons Concession 2.0. Elle repose sur quatre caractéristiques : (1) la cartographie et la reconnaissance des espaces coutumiers au sein et autour de la concession industrielle, (2) un partage des revenus de l'exploitation du bois indexé sur l'importance des surfaces coutumières incluses dans la concession et des accords contractuels de gestion avec les communautés, (3) la possibilité d'exploitation commerciale de ressources autres que le bois d'œuvre par différents ayants droit en association avec l'entreprise forestière et sous sa supervision, et (4) une gouvernance inclusive pour la gestion des droits superposés dans l'espace de la concession.

...à un espace de droits superposés (*land sharing* – schémas C et D)



C. Dans une logique de superposition des droits, les finages coutumiers sont cartographiés. Une partie du finage se superpose à la concession industrielle : une nouvelle réalité territoriale se fait jour au-delà de la seule prise en compte des villages.



D. L'inclusif (espaces superposés dans la concession industrielle) et l'exclusif (concession communautaire) sont combinés.

La concession 2.0, une gouvernance inclusive multi-usagers

Une concession forestière industrielle 2.0 devra adopter une gouvernance adaptée pour gérer plusieurs usages superposés de l'espace forestier et de ses ressources associées. Cela passe par un partage du processus décisionnel, via une plateforme de négociation institutionnalisée incluant l'administration et les collectivités publiques locales, chaque partenaire ayant un droit de vote.

Dans une concession 2.0, les droits au partage des bénéfices de l'exploitation du bois devraient s'accompagner d'engagements contractuels des populations — par exemple : les plantations agricoles autorisées ne dépassent pas les zones déterminées, les règles de chasse convenues sont respectées.

Cette évolution de la concession forestière industrielle vers une forme institutionnelle nouvelle et inclusive devrait pouvoir bénéficier de soutiens de l'aide publique au développement. Or ces appuis font aujourd'hui défaut du fait des controverses qui entourent les concessions industrielles.

Toutefois, la perspective de concessions 2.0 inclusives ne doit pas empêcher la création de concessions communautaires exclusives disposant de ressources naturelles suffisantes à long terme. En effet, créer une concession com-

munautaire implique souvent d'ajuster les limites des concessions industrielles ou des aires protégées, afin de libérer assez de surfaces pour que les petites entreprises villageoises soient viables. Le classement ou l'enregistrement des concessions industrielles constitue le processus juridique permettant d'ajuster ces limites. Le concessionnaire industriel n'est d'ailleurs pas forcément absent de cette zone communautaire exclusive ; il peut s'entendre avec les villageois pour leur acheter le bois et étendre son système de vérification de la légalité à la concession communautaire.

La coordination des usages plutôt que la spécialisation des espaces représente dans de nombreux cas la seule option praticable face à la pression sans précédent sur les ressources de la planète. Les espaces sont traversés de droits concurrents, que la spécialisation tente de contenir, au risque d'exacerber les conflits de légitimité. Le bornage des espaces reste néanmoins essentiel pour sécuriser les acteurs vulnérables en leur permettant d'acquérir des droits opposables. La demande de sécurité foncière des paysans du Sud est révélatrice de leur inquiétude face aux phénomènes d'accaparement des terres par des acteurs plus puissants. Les formes modernes de sécurisation foncière devront ainsi articuler l'inclusif, c'est-à-dire la superposition des droits, et l'exclusif, c'est-à-dire la garantie de droits opposables. ■

Ce *Perspective* n° 38 est issu de travaux de recherche et d'expertise sur le foncier forestier et les concessions forestières en Afrique centrale menés par les auteurs, et qui ont notamment donné lieu aux publications suivantes :

Karsenty A., Vermeulen C., 2016. "Concessions 2.0": articulating inclusive and exclusive management in production forests in Central Africa. *International Forestry Review* 18[51].

Karsenty A., Vermeulen C., 2016. Vers des Concessions 2.0 - Articuler gestion inclusive et exclusive dans les forêts de production en Afrique centrale. In Buttoud G., Nguingiri J.C., Aubert S., Bakouma J., Karsenty A., Kouplevatskaya-Buttoud I., Lescuyer G. (Eds) La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : de la participation au partage des pouvoirs. FAO, CIFOR, Libreville, p. 205-223.

Karsenty A., Vermeulen C., 2016. Du "land sparing" au "land sharing" ? Vers une gestion des droits superposés dans les forêts denses humides africaines. In Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. (Eds) La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables. Collection Hommes et sociétés, Karthala, Paris, p. 380-388.

Quelques mots sur...

Alain KARSENTY est socio-économiste et chercheur au Cirad, UR Forêts et Sociétés (<http://ur-forets-societes.cirad.fr/>). Il travaille sur l'analyse des politiques publiques concernant les forêts, le foncier et l'environnement dans les pays en développement, en particulier en Afrique centrale.

alain.karsenty@cirad.fr

Cédric VERMEULEN est professeur de foresterie sociale au département BIOSE (Ingénierie des biosystèmes) de Gembloux Agro-Bio Tech de l'Université de Liège (www.gembloux.ulg.ac.be/).

cvermeulen@ulg.ac.be

Quelques liens

L'initiative *Mapping For Rights* <http://mappingforrights.org/>

Le partenariat *Right and Resources Initiative* <http://www.rightsandresources.org/>



LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

42, rue Scheffer
75116 Paris • France

Mise en pages : Patricia Doucet, délégation à la communication

Diffusion : Christiane Jacquet, délégation à la communication

Courriel : perspective@cirad.fr

www.cirad.fr/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief

perspective ISSN-L 2275-9131

Directeur de la publication : Michel Eddi,
Président directeur général du Cirad

Rédacteur en chef : Patrick Caron, direction générale
déléguée à la recherche et à la stratégie

Coordination : Cécile Fovet-Rabot, délégation
à l'information scientifique et technique



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons CC-BY-NC-SA 4.0 : Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions - 4.0 International <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.fr>

Pour citer ce document

Karsenty A., Vermeulen C., 2016. Vers des concessions 2.0 en Afrique centrale. Gérer des droits superposés entre concession industrielle et foresterie communautaire. Cirad, Montpellier, *Perspective* 38.