

Des « communautés locales » problématiques

Alain Karsenty
CIRAD

Alors que les années 1980 furent marquées par la (re)découverte de la « Tragédie des Communs » et de rudes débats sur la validité de la « démonstration » de Hardin, les années 1990 ont vu l'affirmation, sinon le triomphe, dans le monde de l'expertise spécialisée en développement durable, de ce qu'on peut appeler le « localisme ». La « gestion décentralisée des ressources naturelles » a pratiquement remplacé « la participation ». C'est l'un des nouveaux sésames du développement et la référence maintenant convenue du discours des ONG, de l'UICN ou de la Banque Mondiale. Les travaux d'E. Ostrom, entre autres, sur l'efficacité potentielle des *commons* – ressources en bien commun –¹ vont contribuer à nourrir une nouvelle orientation dans le champ du développement durable, celui du transfert de la gestion, voire de la propriété, des ressources renouvelables – forêts, parcours, ressources halieutiques... – aux « communautés locales ». Les références à la foresterie communautaire se bousculent dans les documents de la FAO, de la Banque Mondiale, des coopérations bilatérales, et trouvent leurs traductions institutionnelles dans les nouveaux codes forestiers de plusieurs pays, comme au Cameroun, d'où nous tirerons la plupart des exemples qui suivent.

Comme souvent en pareil cas, les schémas institutionnels proposés ne tiennent pas compte des trajectoires historiques propres des formations sociales, en particulier des relations qui se sont tissées entre l'État et les différentes strates de la société autour de la forêt, source séculaire de rente et objet d'alliances multiples. La réforme juridique est confondue avec le changement de mode de gouvernance et les représentations locales autant que les stratégies collectives d'appropriation locales des nouvelles rentes créées par la réforme, sont sous-estimées sinon ignorées. Il serait trop long d'analyser les raisons pour lesquelles la plupart des intervenants « développementalistes » ou « environnementalistes » tiennent absolument à trouver des « communautés locales » dotées des attributs fonctionnels idéaux. E. Le Roy et ses collègues du réseau « Enjeux fonciers en Afrique » avaient identifié la construction intellectuelle d'un « référent pré-colonial », qui regroupe idéalement le maximum d'attributs « archaïques » (égalitarisme, immuabilité, etc.) censés être le négatif exact des valeurs de progrès et d'individualisation que voulaient promouvoir les « développementalistes ». Avec le mouvement « environnementaliste », qui prend le contre-pied à plusieurs égards, des premiers, le foncier traditionnel et le « collectivisme agraire » en Afrique sont réinvestis de valeurs intrinsèquement « écologiques », face au double péril du monopole étatique (en perte de vitesse) et de la privatisation-marchandisation capitaliste.

Qu'est-ce qu'une « communauté villageoise », aujourd'hui, dans un pays forestier africain ?

Il est évidemment impossible de prétendre traiter cette question dans une si brève contribution. Disons simplement qu'en Afrique le discours sur la « communauté villageoise » masque la réalité de l'appropriation des espaces-ressources² par des groupes familiaux aux contours plus ou moins larges, et les villages sont souvent des créations induites par l'action coloniale, à travers le regroupement de populations le long des routes pour faciliter le contrôle. Pour évoquer quelques exemples africains, citons quelques titres de papiers récents sur le Cameroun où la loi de 1994 a permis la constitution

¹ Ostrom E., *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990. Voir également Wade R., «The management of common property resources: collective action as an alternative to privatisation or state regulation», *Cambridge Journal of Economics* n°11, 1987.

² Pour reprendre une expression de O. Barrière.

de « forêts communautaires » : « *New perspectives on Forest Dynamics and the Myth of 'Communities'* »³, « *Whose forest? Whose Myth? Conceptualisation of Community forest in Cameroon* »⁴, « *Ecology, Belonging and Xenophobia, the 1994 Forest Law and the Issue of 'Community'* »⁵. La fréquence des guillemets et du mot “mythe” est assez explicite. Geschiere souligne le caractère décisif de l'appropriation par les « grandes familles » et l'apparition d'un enjeu autour de « l'appartenance » (*belonging*) : “*Cameroon offers a striking example of how development trying to by-pass the State and to reach out more directly to 'the local community' can promote quite worrying forms of exclusion and xenophobia – all the more problematic since the prevailing segmentary idiom in the forest societies allows for a constant re-definition of 'the Other' who can be sought for at ever closer range*”. Biesbrouck montre que la communauté villageoise au Sud-Cameroun masque un rapport de subordination des chasseurs-collecteurs Pygmées Bagyeli envers les agriculteurs « Bantous ». C. Vermeulen constate la plasticité de l'occupation spatiale, sous l'influence des dynamiques internes (démographie, structure sociale...) et des facteurs externes (nouvelles cultures, administration coloniale...) ⁶. On voit que la notion de « communauté » procède souvent plus du regard que portent les observateurs extérieurs sur des réalités rurales mouvantes. Mais le problème vient surtout de ce qui est projeté sur le supposé « esprit communautaire ».

« Communauté » et « esprit communautaire »

Comme le notait J.-F. Bayart⁷, on a trop souvent assimilé en Afrique **logiques communautaires** (les activités et l'appropriation des ressources sont individualisées mais l'accès à l'espace, support de ces ressources, est socialisé dans des cadres communautaires) et **sociétés « holistes »** à comportement collectif (l'individu est « agit » par le groupe et n'a pas de stratégie en dehors de celui-ci)⁸. Ph. Hugon résume parfaitement, et simplement, la question en ces termes : « *la caractéristique des sociétés africaines est à la fois celle de très fortes contraintes sociales limitant les libres arbitres et interdisant une vision utilitariste et également des stratégies économiques fortement individualisées caractérisées par la mobilité, l'« exit option », et la grande flexibilité des pratiques économiques limitant les effets de structure privilégiés par l'anthropologie* »⁹.

Les projets environnementaux découvrent le comportement « individualiste » des populations locales et le mettent sur le compte du caractère « acéphale » des sociétés des grandes zones forestières en Afrique. Sans nier la concision des lignes hiérarchiques dans ces sociétés, en regard de celles d'autres civilisations africaines, il semble que nombre d'approches aujourd'hui « désenchantées »¹⁰ aient mal appréhendé la nature des systèmes coutumiers et du communautarisme africain. Ce dernier est plus caractérisé par l'absence de référence à un champ « public » (champ de nature politique), plutôt que par l'absence d'individualisme. Cet individualisme africain n'est pas de même nature que celui de l'Occident, qui est marqué par la logique contractuelle. Il s'accompagne d'un renvoi à des statuts sociaux et politiques qui fondent des obligations spécifiques pour les individus, mais il est également caractéristique de comportements

³ Biesbrouck K., IDS Bulletin vol.33 (1), 2002.

⁴ Burnham Ph., in Abramson A. et D. Theodossopoulos (eds), *Mythical Land, Legal Boundaries*, Pluto Press, London, 2000

⁵ Geschiere P., in England H. et F. Nyamnjoh (eds.), *Rights and the Politics of Recognition in Africa*, Palgrave Macmillan Ltd (série Postcolonial Encounters), New-York, 2004

⁶ Vermeulen C., *Le facteur humain dans l'aménagement des espaces-ressources en Afrique centrale forestière. Application aux Badjoué de l'Est Cameroun*. Fac. Univ. Sci. Agron., Gembloux, Belgique, 2000.

⁷ *L'État en Afrique – La politique du ventre*, Fayard, 1989.

⁸ Cf. Dumont L., *Essai sur l'individualisme*, coll. Esprit, Seuil, 1983. Du reste, sans devoir parler de l'Afrique, H. Mendras remarquait dans « Sociétés paysannes » (Coll. U, Armand Colin, 1973) « *Ainsi, paradoxalement, plus la vie villageoise est 'communautaire', plus elle pousse ses membres à l'individualisme (...) chaque société établit un équilibre particulier entre ces deux principes antagonistes (...) [certaines] allient des règles collectives fortement communautaires avec des comportements individuels et familiaux profondément individualistes* » (p. 78).

⁹ « L'« Homo africanus » est-il irrationnel ? », *Cahiers des Sciences Humaines, Trente ans (1963-1992)*. Numéro hors-série, 1992.

¹⁰ Voir par exemple Oates J. F. *Myth and Reality in the Rain Forest: How Conservation Strategies Are Failing in West Africa*, University of California Press, 1999

« stratégiques » africains, favorisés par une « prolifération d'institutions » (expression de S. Berry¹¹) modernes, traditionnelles et néo-traditionnelles.

Des « communautés » devenues peu aptes à la délibération collective

Le Cameroun fournit des matériaux intéressants pour analyser le décalage entre les discours désincarnés du volontarisme généreux des grandes ONG, qui sont de plus en plus souvent les employeurs des experts, et les processus socio-politiques dont les « populations locales » ne sont pas toujours les victimes expiatoires que veulent bien nous décrire les analyses sommaires opposant des « paysans impuissants » à un État « prédateur et calculateur ».

Les villages de l'Est-Cameroun ayant obtenu le paiement par les exploitants forestiers de sommes significatives¹², n'ont pas été en mesure, à quelques exceptions près, d'utiliser cet argent pour des investissements collectifs et ont choisi la redistribution individuelle, synonyme de consommation immédiate. Problème classique des difficultés de l'action et de la décision collective dans des sociétés de régions forestières aux segments hiérarchiques courts¹³? Probablement aussi le fait des tensions socio-politiques au sein même des villages, avec la contestation des notables par des jeunes adultes en mal d'emploi revenant souvent des villes avec une « culture » politique plus radicale. Une anecdote en dit long à ce propos. À un chef de village, par ailleurs conseiller municipal, auquel je demandais en 1998 quel usage il avait été fait des sommes versées par les exploitants (plus de 10 millions de FCFA), l'édile, visiblement gêné (une dizaine de « jeunes » passablement éméchés suivaient notre conversation à la fenêtre), m'a répondu qu'il avait souhaité, pour sa part, des investissements collectifs mais que les « jeunes » lui ont rétorqué : « *Tu as assez mangé, maintenant c'est notre tour...* ».

Le mimétisme rentier

La logique de « droit de tirage » sur la rente forestière qui caractérise les pratiques de l'État s'est étendue aux autres couches de la société à la faveur de la décentralisation institutionnelle des pouvoirs. Les réformateurs forestiers n'ont pas prévu les recompositions partielles du champ politique qui ont affecté la société camerounaise à la faveur de différentes opportunités ou événements sociaux : la décentralisation a accru les marges de manœuvre des élites provinciales et dix années d'ajustement structurel ont modifié la composition sociologique des villages avec le retour de jeunes adultes et de « compressés » de l'administration, très actifs au niveau local. De nouvelles alliances politiques se sont nouées autour du partage de la rente forestière, et les pratiques « locales » qui se sont manifestées endossent et reproduisent les pratiques de l'État rentier. Les visions quelque peu militantes de la foresterie communautaire comme clé de la gestion durable des forêts se retrouvent en porte à faux, victimes du caractère désincarné et non contextualisé de leurs analyses, c'est-à-dire simplement de l'oubli du politique¹⁴. L'étirement des réseaux d'alliance et d'influence, allant parfois du village au sommet de l'État en passant par les services provinciaux de l'administration et certains opérateurs privés, rend quelque peu caduque la grille de lecture facile et intellectuellement sécurisante « État prédateur contre villages forestiers dominés » qui reste à la base de nombre d'initiatives d'ONG socio-environnementalistes au

¹¹ «Social Institutions and Access to resources», *Africa* n°59 (1), 1989.

¹² Voir Karsenty A., « Vers la fin de l'État forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », *Politique Africaine*, n° 75, Karthala, 1999. Également Oyono P., «Institutional deficit, representation and decentralized forest management in Cameroon – Elements of natural resource sociology for social theory and public sociology», Working Paper #15, série Environmental Governance in Africa, World Resources Institute, Washington D.C., 2004.

¹³ C'est-à-dire sans système de commandement et de hiérarchie sociale profondément ramifié, comme il peut en exister dans d'autres régions du Cameroun. Mais sans que l'on puisse parler, comme on l'entend dire parfois, de « sociétés acéphales ».

¹⁴ On rejoint en partie les thèses de J.-Ph. Platteau et A. Abraham dans leur article « Imperfection des communautés rurales traditionnelles et développement participatif » (*Revue d'économie du développement*, 1-2/2001), dans leur volonté de démythifier le discours sur les communautés locales qui masque parfois une volonté de faire l'impasse sur le « besoin d'État » nécessaire à un véritable développement décentralisé équitable.

Cameroun et de discours de nombreux chercheurs qui voient dans le « localisme » un moyen de faire l'économie d'une réflexion sur les moyens de repenser et de relégitimer l'État dans les processus de développement.

Les stratégies des acteurs locaux et leur rapport à la « gestion des ressources naturelles »

Autre malentendu possible, les objectifs poursuivis par les sociétés communautaires des zones forestières ne sont pas des objectifs de conservation de la nature, pour la simple raison que la nature n'est pas pensée indépendamment du monde des vivants et des morts, monde qui inclut les humains, mais qui n'exclut pas les non-humains¹⁵. Si la notion de « durabilité » devait avoir un sens dans les communautés forestières africaines, elle concernerait d'abord la reproduction du groupe social, pas celle de « l'environnement ». Si les systèmes de production sont fortement dépendants de leur environnement forestier, il y a coïncidence des logiques. Peut-être peut-on dire cela des Pygmées... quand ils ne sont pas recrutés comme chasseurs de gros gibier par des tiers et dotés d'armes à feu dont ils usent avec une efficacité redoutable. Mais si la logique est « pionnière » (par consommation d'une « rente-forêt »), la divergence des logiques sera forte et les tensions entre pratiques de gestion locales et actions de conservation seront grandes. C. Vermeulen dont les travaux retracent la dynamique d'occupation de l'espace par les populations Badjoué autour et dans la réserve de biosphère du Dja (Cameroun) note que « *les terroirs de chasse sont fonction de l'accès à la ressource, de l'abondance de celle-ci et de la pression humaine, ils ne ressemblent plus à ceux du passé et sont vraisemblablement en extension continue en fonction de l'épuisement de la ressource. Lorsque cette extension n'est plus socialement possible, c'est le système de chasse qui se modifie vers des espèces plus petites* »¹⁶. Dès lors, l'idée qu'il suffirait de transférer localement les responsabilités de la gestion sans se soucier des représentations prévalant, des dynamiques sociales et des processus d'apprentissage collectifs, pour renouer avec des « pratiques durables » sonne comme une aporie dans les régions de forêt dense humide. Ce qui ne signifie absolument pas que de tels transferts tourneront forcément à l'échec, et de nombreux exemples de succès sont discutés dans la littérature¹⁷. Mais il faut simplement se souvenir que les sociétés ont des trajectoires historiques singulières, en interaction avec leur environnement naturel et social, et qu'elles se traduisent par des contextes locaux « d'économie politique » qu'un usage abusif du concept de « communauté » escamote trop facilement.

La dévolution « communautaire » et le risque de manipulation des identités

La littérature spécialisée est emplie de l'acronyme « CBNRM » (pour *Community-Based Natural Resource Management*) qui désigne un ensemble très disparate de pratiques de gestion locale des ressources naturelles considérées comme constituant une alternative à la gestion publique centralisée, d'une part, et à la gestion privée d'autre part. Or, les expériences de transfert de gestion dans plusieurs pays en Asie du Sud-Est¹⁸ et en Afrique montrent que la « communauté locale » n'apparaît pas comme une entité aisément identifiable, aux contours bien définis et dotés de règles internes stables. Cette incertitude sur la nature de la « communauté » se double d'une actualisation de la question de l'identité des acteurs, dont l'enjeu est de déterminer qui est « ayant droit » et qui ne l'est pas. Cette question liée à l'apparition d'enjeux économiques locaux, fait une jonction remarquable avec les tentatives diffuses de réappropriation et de réinvention des identités, qui s'aiguisent depuis quelques années avec les débats sur les « mémoires », liées à l'histoire coloniale,

¹⁵ Comme le montre Ph. Descola dans « La cosmogonie des indiens d'Amazonie », *La Recherche*, n° 292, 1996.

¹⁶ « Le facteur humain... » *op. cit.*

¹⁷ Voir notamment Borrini-Feyerabend G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari et Y. Renard, *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*, IIED et IUCN/ CEESP/ CMWG, Cenesta, Teheran, 2004.

¹⁸ Levang P. et N. Buyse, « Droits fonciers coutumiers ou contrôle des ressources naturelles ? Conflits autour du renouveau de la coutume à Kalimantan-Est, Indonésie », Colloque international *Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues*, Montpellier, 2006

qui naissent dans les anciennes métropoles avant de revenir, à la vitesse d'Internet, dans les pays africains.

Ces stratégies visant à réactualiser, généralement en les manipulant, les identités, sont potentiellement porteuses de conflits plus ou moins violents. La relation entre les phénomènes de transfert de gestion – qui ne se confondent pas avec la décentralisation quand celle-ci consiste à des transferts de compétences de l'État vers des collectivités publiques locales – et l'accélération ou la réactualisation de « stratégies identitaires »¹⁹ pour définir des « communautés locales » ajustées aux intérêts des uns ou des autres, reste peu documentée, ce qui contraste avec la popularité de l'approche dite « CBNRM ») au sein des agences d'aide ou des ONG.

Si l'on compare la manière dont se débat la question de la « gestion locale » au Nord, d'une part, et dans un grand nombre de pays du Sud, d'autre part, on constate que celle-ci se pose dans les termes de la décentralisation (au Nord), et dans les termes de la « gestion communautaire », dans ces pays du Sud. Pourquoi une telle différence ? La décentralisation est ici entendue comme transfert de compétences et de moyens à des collectivités publiques locales dont les représentants sont, en principe, élus et redevables devant leurs mandants. La dévolution de pouvoirs aux communautés se traduit par le renforcement des autorités traditionnelles, soit par leur contournement à travers la mise en place d'une structure *ad hoc* de gestion faisant place à d'autres catégories moins communément représentées dans la structure traditionnelle d'autorité (femmes, minorités...). Cela suscite au moins deux questions pour les chercheurs : quelles sont les conséquences d'une telle situation, en termes d'efficacité, d'équité, de construction d'un État de droit ou d'espaces communs de citoyenneté ? Quelles seraient les conditions pour que, dans les pays du Sud, se rapprochent ou s'unifient les problématiques de la décentralisation et de la gestion locale ?

Gestion à l'échelle locale, préférences collectives et intérêt général

Le déclin de la gestion centralisée publique est dû à des problèmes de coût et de légitimité. Sans l'aiguillon de la concurrence, les bureaucraties étatiques ne sont pas bien placées pour offrir une gamme diversifiée de services au coût le plus faible possible. À ce constat économique s'ajoute le changement des représentations à propos de l'État : celui-ci n'est pas forcément « neutre et bienveillant », mais peut être instrumentalisé par différents groupes et prendre des mesures qui vont à l'encontre de l'amélioration de la situation économique et du bien-être collectif. Enfin, l'État est considéré comme étant mal placé pour assurer aux usagers des services correspondant à leurs besoins spécifiques. Dans beaucoup de pays en développement, coexistent un droit « moderne » fondé sur la distinction « public/privé », et des règles et pratiques locales où les relations sociales, politiques et familiales jouent un rôle central pour tout ce qui touche l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Cette dualité conforte l'idée selon laquelle une gestion de la forêt exercée à un échelon local serait plus efficace et équitable.

Mais le changement d'échelon de la gestion n'est pas toujours sans conséquences sur les orientations, voire les finalités, de cette gestion. Historiquement, la gestion publique s'est légitimée par la volonté de faire prévaloir un « intérêt général » relevant du long terme sur les intérêts immédiats des particuliers. Or, dans un contexte de concurrence pour l'accès aux terres et aux ressources, les conflits d'intérêt sont chroniques. La gestion à l'échelon local révèle d'abord les préférences collectives plutôt que l'intérêt général. Les deux notions sont différentes, bien qu'elles puissent, sous certaines conditions, converger. Les préférences collectives traduisent des opinions majoritaires à un moment donné, sans que le long terme ne soit forcément considéré²⁰. Les sociétés contemporaines voient s'exprimer de plus en plus souvent des communautés de toute nature mettre en avant, dans les formes tout à fait démocratiques du vote majoritaire ou du référendum, des

¹⁹ Cf. Bayart J.-F., *L'illusion identitaire*, Fayard, 1996.

²⁰ Rachline F., *Services publics, Économie de marché*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. La bibliothèque du citoyen, 1996.

préférences collectives opposées aux contraintes d'autres collectifs ou d'autres temporalités. Il en va ainsi de la région riche en ressources qui décide de se séparer d'un ensemble national moins prospère, de la commune qui se soustraient aux obligations légales de construction de logements sociaux, des collectivités qui refusent d'accueillir des emplacements pour les « gens du voyage », ou qui rejettent l'installation d'installation de retraitement de déchets sur leurs territoires...

L'intérêt général s'inscrit d'emblée dans le long terme et peut être en contradiction avec les préférences collectives. On a reproché à la notion d'intérêt général d'être insaisissable et manipulable : quelle procédure, en effet, est-elle légitime pour révéler cet intérêt général alors qu'un vote exprime directement les préférences collectives ? De fait, beaucoup de corps sociaux ont prétendu, ou prétendent encore, porter cet intérêt général, quand ils ne font parfois qu'imposer leur propre conception, quand ce n'est pas leurs simples intérêts, au reste de la société. Pourtant, avec la montée des problèmes globaux d'environnement, forcément de long terme, le besoin de recourir à cette notion d'intérêt général dans la gestion du bien commun est plus actuel que jamais. Comment la penser dans des sociétés où, de plus en plus, l'idée de la démocratisation et celle de la décentralisation sont généralement associées dans les paradigmes « développementalistes » comme « environnementalistes » ?
