

UN PÉRIMÈTRE AGROFORESTIER EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

D'un projet de développement à l'émergence d'un commun ?



LES CARNETS FAIRE COMMUN sont issus du programme de recherche-action Communs et gouvernances partagées initié par le Gret en 2019. Le programme ouvre un espace apprenant pour formuler, tester et documenter, dans le cadre de projets de développement, des approches par les communs capables de susciter et de faciliter des dynamiques de gouvernances partagées pour une gestion durable et équitable des ressources, services ou territoires. Comment créer les conditions de l'action collective et de l'apprentissage collectif ? Comment promouvoir des dispositifs de gouvernance partagée au sein desquels les citoyens usagers ont un réel pouvoir de décision et de contrôle sur les questions qui les concernent, aux côtés des pouvoirs publics et du secteur privé ? Comment réfléchir à la posture d'opérateur de développement, comment penser la stratégie d'intervention, quelles méthodes de facilitation choisir ? Comment utiliser l'outil projet de l'aide publique au développement pour accompagner ces processus de transformations sociales dans la durée ?

Dans la lignée de la collection Cahier projet, la série Carnet Faire commun, au format court et facile d'accès, partage des apprentissages opérationnels tirés d'expériences concrètes dans des géographies variées. Ils visent à enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée « en communs ».

 Carnet
Faire
commun

numéro 3

UN PÉRIMÈTRE AGROFORESTIER EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

D'un projet de développement à l'émergence d'un commun ?

Rédactrice : Marion Osmont

Coordinateur : Jean-François Kibler

Auteurs : Judicaël Fetiveau, Romain Duret

Contributeurs : Marcel Shawanga, Marilou Gilbert

Édition : Marie Camus, Véronique Beldame

Responsables éditoriaux : François Enten, Marie Camus

Composition intérieure : Nancy Cossin

Photographies : © Gret, sauf mention contraire

© Éditions du Gret, 2022

Pour citer cet ouvrage : Kibler J.F. (dir.), Fetiveau J., Duret R. (2022), *Un périmètre agroforestier en République démocratique du Congo : d'un projet de développement à l'émergence d'un commun ?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 56 p., Carnet Faire commun, n° 3.

Licence Creative Commons



SOMMAIRE

Sigles et acronymes	5
L'approche par les communs	7
Introduction	11
PARTIE 1. UN PÉRIMÈTRE AGROFORESTIER COMME ALTERNATIVE À L'EXPLOITATION DES FORÊTS DE MIOMBO	13
Haut-Katanga : insécurité alimentaire et pression sur l'écosystème de <i>miombo</i>	14
Un itinéraire technique agroforestier alternatif fondé sur la méthode Taungya	15
Un périmètre agroforestier créé de toutes pièces : une gouvernance à construire	17
PARTIE 2. D'« ENSEMBLIER » DE PROJET À FACILITATEUR DE FAIRE COMMUN : ONZE ANNÉES D'ACCOMPAGNEMENT	19
Le Gret « ensemblier » d'un projet coopératif (2012-2015)	19
Le Gret « organisateur » d'une structure associative (2015-2017)	23
Le Gret « conseiller observateur » d'une appropriation de la gouvernance (2017-2018)	24
Le Gret « facilitateur » du faire commun (2019-2022)	25
	.../...

PARTIE 3. L'APPROCHE PAR LES COMMUNS EN PRATIQUE	29
Favoriser une appropriation progressive de la gouvernance par les exploitants	29
La mise en place des conditions de l'action collective et de l'apprentissage collectif	36
Conditions pour la pérennisation du commun	39
PARTIE 4. QUELS APPRENTISSAGES POUR UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS ?	45
Une appropriation endogène d'un schéma de gouvernance proposé de l'extérieur	45
Des prérequis à l'émergence de l'action collective	46
Des dispositifs de suivi-évaluation utiles à l'apprentissage collectif	47
Le poids des acteurs externes dans la gouvernance d'un commun	48
PARTIE 5. PERSPECTIVES	49
Accompagner la consolidation de la gouvernance du périmètre autour d'enjeux économiques	49
Accompagner la construction des conditions de pérennisation du périmètre	50
Glossaire	51
Bibliographie	55

SIGLES ET ACRONYMES

AFODEK	Agroforêts pour le développement de Kipushi
APHK	Agriculture périurbaine dans le Haut-Katanga
CAPAK	Centrale des associations du périmètre agroforestier de Kipushi
CPP	Centre de promotion du paysannat
RDC	République démocratique du Congo

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS

Nos choix de société sont majoritairement opérés par la **puissance publique** (nationale et décentralisée), dont on attend qu'elle défende l'intérêt général, et par le **secteur privé** (entreprises et fondations), jugé plus efficace d'un point de vue managérial. Directement et indirectement, tous deux monopolisent les espaces de gouvernance, c'est-à-dire là où se prennent les décisions. Ils mobilisent un modèle de société bâti sur la compétition et la loi du plus fort, la propriété publique ou privée exclusive, une régulation par le marché et par l'État, et différentes formes de contrôle des comportements des populations.

Ces modèles de gouvernance État-privé **peinent souvent à garantir la justice sociale et environnementale**. Les écosystèmes se dégradent, la biodiversité s'érode, le climat se dérègle, accentuant les inégalités sociales. Au Nord comme au Sud, les services essentiels, tels que l'accès à l'eau potable ou à l'énergie, sous maîtrise d'ouvrage publique associée ou non à des opérateurs privés en délégation de service public, restent par exemple inaccessibles à une large population pauvre peu solvable. De même, les schémas d'urbanisation ou de gouvernance des aires protégées, décidés par les pouvoirs publics ou privés, ont du mal à conjuguer préservation de l'environnement et inclusion des populations précaires qui en dépendent. L'incapacité des systèmes de gouvernance actuels à relever les défis sociaux et environnementaux croissants engendre une défiance des citoyens à l'égard des institutions, dans lesquelles ils ne se reconnaissent plus. Cette situation génère de l'insécurité socio-politique, qui menace la paix.

Ce tableau, qui force le trait à dessein, souhaite souligner **l'urgence d'explorer des façons de dépasser ce paradigme de gouvernance État-privé**. Cette prise de conscience s'exprime notamment à travers l'objectif de développement durable n° 16 (ODD), qui cible la mise en place d'institutions exemplaires et de dispositifs de prises de décision inclusifs¹. Un enjeu de taille pour l'aide publique au développement.

Le mouvement des **communs**, multiforme et en plein essor depuis sa renaissance dans les années 80 avec les travaux de la politologue Elinor Ostrom², ouvre le champ des possibles. Le concept de commun offre un puissant référentiel d'organisation sociale, que l'on peut décrire comme un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, qui décide de s'engager dans une action collective pour construire ensemble une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un

1. « Cible 16.6 – Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » et « Cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions », Nations unies, « 16 Paix, justice et institutions efficaces », Objectifs de développement durable [consulté le 3 mai 2022], <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

2. Dont la publication la plus connue est *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (voir figure 1 ci-contre).

Le Gret est convaincu que des formes de gouvernances partagées « en communs » sont plus à même d'assurer justice sociale et écologique pour plusieurs raisons. Elles permettent par exemple une (ré-) appropriation des pouvoirs de décision et de contrôle par les citoyens aux côtés de la puissance publique et du secteur privé. Elles entretiennent également des dynamiques d'action et d'apprentissage collectifs sur les façons de définir et de faire évoluer les règles à respecter, ce qui est source d'adaptation et de résilience. Enfin, elles reconnaissent des faisceaux de droits différenciés et inclusifs (accès, prélèvement, gestion, etc.) et mobilisent les leviers de la coopération et du « faire commun » pour construire la société de demain.

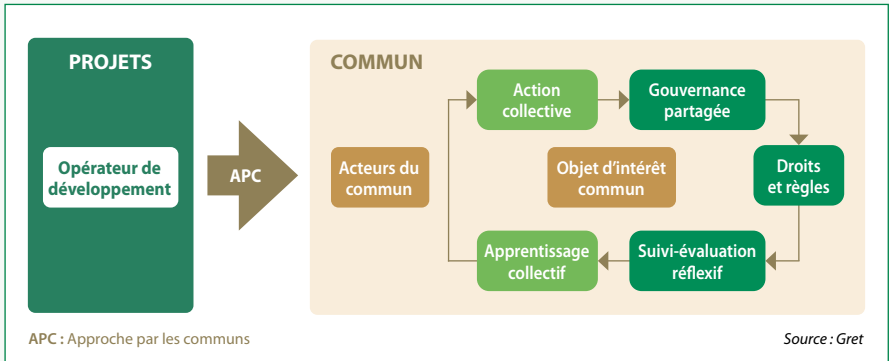
De telles formes d'organisation sociale, à inventer et à construire, sont susceptibles d'être mieux à même de répondre aux ODD et aux enjeux et défis ciblés par l'aide publique au développement.

Le Gret propose de développer une **approche par les communs** qui puisse être adoptée et déclinée par les opérateurs de développement qui souhaiteraient promouvoir de telles formes d'organisation sociale dans le cadre de leurs interventions (voir figure 1 ci-contre). Mise en œuvre dans le cadre de projets de développement, une approche par les communs puise dans le corpus théorique des communs pour promouvoir et accompagner des dynamiques d'organisations sociales et de construction de gouvernances partagées « en communs » autour d'enjeux de ressources, de services ou de territoires. Ainsi, l'approche par les communs recouvre tout ce qu'un opérateur peut mettre en œuvre dans le cadre d'un projet pour notamment :

- révéler les interdépendances entre acteurs et les défis communs qu'ils partagent ;
- motiver l'action collective des acteurs concernés à s'engager dans la recherche de solutions, ensemble ;
- favoriser une représentation équitable des acteurs dans le dispositif de gouvernance partagée ;
- inciter les acteurs à inscrire leur action dans une logique d'apprentissage collectif notamment fondée sur un système de suivi réflexif interne.

Cette initiative du Gret souhaite contribuer et s'inspirer des mouvements des communs, de l'économie sociale et solidaire et de l'éducation populaire. Elle cible explicitement le renforcement de la société civile, l'émancipation citoyenne et la démocratie. Sa spécificité est de porter sur des interventions conduites dans le cadre de l'aide publique au développement, un environnement à la fois privilégié et contraint. Elle rejoint des réflexions engagées par l'Agence française de développement (AFD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), tout en apportant une contribution additionnelle à l'opérationnalisation d'une approche par les communs dans le cadre de projets de développement ciblant des enjeux liés aux ressources naturelles, aux services et aux territoires.

Figure 1 : L'APPROCHE PAR LES COMMUNS



L'approche par les communs dont il est question ici n'est pas la panacée. Au-delà de l'effet de mode qui risque de la reléguer au rang de simple slogan, mot-valise ou modèle voyageur³, elle cherche, modestement, à favoriser l'exploration d'autres façons de faire société et de gouverner, localement et de façon plus large, pour davantage de justice sociale et environnementale.

L'approche par les communs nous invite à faire un pas de côté pour porter le regard sur les enjeux de gouvernance, et aussi sur la façon dont nous conduisons les projets de développement. Ni recette, ni méthode, elle est une façon d'orienter nos interventions, de lire les situations d'action, de conduire nos actions et de penser notre posture de facilitateur engagé. La meilleure façon d'appréhender à quoi ressemble opérationnellement une approche par les communs est d'en repérer les déclinaisons dans le cadre d'actions concrètes... et, mieux encore, de l'expérimenter soi-même.

Dans le cadre du programme Communs et gouvernances partagées, le Gret formule et expérimente une approche par les communs dans des géographies et des contextes divers avec une ambition opérationnelle et méthodologique. L'enjeu du programme est de réfléchir à l'opérationnalisation d'une approche par les communs, concrètement, dans la pratique. Les expériences conduites dans le cadre des projets fournissent des enseignements tirant leurs origines de contextes variés et de situations d'action diverses autour d'enjeux de communs diversifiés. La capitalisation de ces expériences, ciblée sur la gouvernance et l'approche par les communs, a pour but d'enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée inspirées des communs. ●

3. « Toute intervention institutionnelle standardisée [...], en vue de produire un quelconque changement social, et qui repose sur un "mécanisme" et des "dispositifs" [...] censés avoir des propriétés intrinsèques permettant d'induire ce changement dans des contextes de mise en œuvre variés », Olivier de Sardan J.-P. (2021), p. 26.



Vendeur de charbon dans la savane boisée de miombo

Introduction

Ce carnet relate l'accompagnement conduit par le Gret pour la création d'un périmètre agroforestier dans la province du Haut-Katanga, en République démocratique du Congo (RDC), à la périphérie de la ville de Lubumbashi. Ce projet de périmètre a été conçu en réponse à la pression grandissante sur l'écosystème de *miombo*, savane boisée caractéristique de la région, fortement dégradé par l'urbanisation, par la production de charbon de bois et par l'agriculture itinérante sur brûlis, et en réponse à la difficulté des ménages à générer des revenus décents *via* les systèmes de production agricoles dominants.

L'accompagnement du Gret, structuré autour de deux projets (Afodek¹ et APHK²), a permis la mise en place d'un périmètre agroforestier de 2 000 hectares, valorisé en 2022 par 147 exploitants. Au cours de cette période, le positionnement du Gret a évolué pour passer progressivement d'une logique projet « clé en main » à un accompagnement des acteurs conduit sous le prisme d'une approche par les communs.

Le projet Afodek est conçu avec une association congolaise, le Centre de promotion du paysannat (CPP), reconnu en RDC pour son expérience en développement rural, qui joue un rôle important dans la prise de contact avec les autorités traditionnelles, facilitant ainsi l'ancrage institutionnel local du projet. La stratégie initiale se fonde sur l'intégration des futurs exploitants du périmètre à une coopérative déjà existante, liée au CPP. Toutefois, les défaillances de celui-ci, qui se révèle dans l'incapacité d'assumer la gestion du périmètre, contraignent l'équipe du Gret à modifier sa stratégie. En 2015, celle-ci conçoit donc, puis aide à mettre en place, un dispositif de gouvernance à deux niveaux, composée de dix associations agroforestières coordonnées par une association « faïtière », du nom que lui donnent ses membres. En 2017 et 2018, en l'absence du Gret, les exploitants assument la gestion du périmètre et s'en approprient progressivement la gouvernance. À partir de 2019, avec le projet APHK, l'équipe du

1. *Agroforêts pour le développement de Kipushi, 2012-2017.*

2. *Agriculture péri-urbaine dans le Haut-Katanga, 2019-2022.*

Gret œuvre au renforcement des associations agroforestières et de l'association faîtière afin d'appuyer la dynamique émergente de gouvernance partagée du périmètre par le biais d'une approche par les communs. Elle tente de consolider la mobilisation des exploitants et de faire émerger un processus d'apprentissage collectif, portant à la fois sur des enjeux d'agroforesterie et des enjeux de gouvernance.

Ce carnet montre comment l'évolution de la stratégie du Gret a permis une appropriation du périmètre et de sa gouvernance par les exploitants. Il s'interroge également sur la manière dont un opérateur de développement peut ou non impulser une dynamique de commun sur la base initiale d'une proposition exogène. Il tente de tirer des enseignements sur les prérequis à l'émergence d'une action collective, tels que l'interconnaissance des *commoners*, la connaissance partagée de l'objet du commun, l'appropriation collective de sa structure de gouvernance. Il montre également comment les parties prenantes externes au commun doivent être prises en compte et impliquées. Enfin, il dresse des perspectives pour une poursuite de l'accompagnement qui permette de consolider la dynamique à l'œuvre, vers l'émergence d'un commun. ●

PARTIE 1

Un périmètre agroforestier comme alternative à l'exploitation des forêts de *miombo*

Ancienne colonie belge ayant accédé à l'indépendance en 1960, la République démocratique du Congo (RDC) est le deuxième pays le plus vaste d'Afrique. Sa population était estimée en 2021³ à 92,3 millions d'habitants. Depuis 2003, après une période de conflits généralisés débutée en 1996 ayant entraîné la chute du président Mobutu (au pouvoir depuis 1965), et impliqué tous les pays frontaliers, des conflits localisés perdurent, en particulier dans l'est du pays, justifiant le maintien de la Mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (Monusco).

La RDC est dotée de richesses minières considérables, de ressources naturelles abondantes et variées, et présente des conditions naturelles favorables à l'activité agricole. En dépit de son potentiel, toutefois, l'agriculture congolaise est réduite à des activités de subsistance et sa productivité est parmi les plus basses d'Afrique. Ce faible développement de l'agriculture est lié à la fois à des causes conjoncturelles (conflits armés et déplacements de populations) et structurelles (forte pression démographique et déficit d'infrastructures socio-économiques, telles que des voies de desserte et des marchés), et provoque une situation d'insécurité alimentaire.

Le bois est la principale source d'énergie utilisée par les ménages. La demande en charbon de bois, en constante augmentation, conduit à une accélération de la déforestation. Depuis 2010 et l'achèvement de l'initiative de l'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), la Chine, qui investit dans des projets d'infrastructures en échange de ressources minières, s'est imposée comme le principal partenaire commercial et créancier du pays. Ces ressources minières sont particulièrement importantes dans la ceinture cuprifère où est située la province du Haut-Katanga.

3. Banque mondiale, Données, Congo, Républiques démocratique du, <https://donnees.banquemondiale.org/pays/congo-republique-democratique-du?view=chart> [consulté le 20 juillet 2022].

HAUT-KATANGA : INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET PRESSION SUR L'ÉCOSYSTÈME DE MIOMBO

Située à l'extrême sud-est du pays, la province du Haut-Katanga se caractérise par une population majoritairement urbaine alors que le reste du pays est à forte dominance rurale. L'approvisionnement des centres urbains oriente ainsi la question du développement agricole. D'importance secondaire dans le reste du pays, le maïs constitue ici la principale source de subsistance de la population – le manioc, traditionnellement dominant, n'est envisagé que comme culture d'appoint. Sur des sols ferrallitiques peu fertiles et dans un contexte de prix faibles (concurrence des importations de maïs en provenance de Zambie pour approvisionner les marchés urbains, tirant les prix à la baisse), les ménages ruraux pratiquent une agriculture itinérante de défriche-brûlis, reposant sur le recrû forestier pour assurer la reconstitution de la fertilité du sol.

Mis à mal par l'extension des emprises urbaines, minières et agro-industrielles, et par la dégradation des écosystèmes liée au raccourcissement des temps de jachères, ce type d'agriculture ne permet plus aux paysans de satisfaire leurs besoins. Pour combler leur déficit de revenus, ces derniers mènent en parallèle une activité de charbonnage, plus rentable que l'activité agricole dans un contexte de demande croissante de la part des centres urbains⁴. Ces stratégies familiales, alliant défriche-brûlis (avec temps de jachère décroissant) et production de charbon de bois, dégradent le fragile écosystème de *miombo*⁵ caractéristique de la région.

Entre 2007 et 2015, au nom de l'autonomie alimentaire du Katanga, le gouvernement provincial conduit une politique agricole volontariste associant le secteur minier⁶, des investissements privés et une modernisation des exploitations paysannes au travers de systèmes d'agriculture contractuelle, déléguant au secteur privé



Charbonnier extérieur au périmètre, de retour de Zambie pendant le projet Afodek

4. La consommation actuelle de charbon de bois de Lubumbashi, chef-lieu de la province et deuxième ville du pays, est estimée à 100 000 tonnes par an, avec une population en constante augmentation.

5. Savane boisée caractérisée par la présence prédominante du *Brachystegia* (miombo en swahili), qui fournit matériaux de construction, énergie (charbon de bois et bois de chauffe), plantes médicinales et produits forestiers non ligneux (PFNL).

6. Le gouvernement provincial impose des cultures obligatoires : les opérateurs miniers doivent ainsi consacrer 500 hectares chacun à la culture du maïs.

l'encadrement agricole (distribution de tracteurs et d'intrants, villages agricoles). Cette politique, poursuivie dans le cadre du remembrement provincial de 2015⁷, procède d'une vision très centralisée de la modernisation des exploitations agricoles (coopératives, regroupements villageois) qui fait peu de cas des attentes des ménages ruraux et des réalités sociales dans la gestion des terroirs coutumiers. Elle est de plus confrontée à la difficulté de sécuriser l'accès aux terres, l'étalement urbain et la libéralisation des activités minières alimentant la spéculation foncière au détriment des ménages ruraux. Le modèle de développement agricole promu, centré sur la mécanisation et l'utilisation de variétés améliorées de maïs exigeantes en intrants chimiques, place les ménages ruraux dans une situation de forte dépendance et d'insécurité, ainsi que sur une trajectoire de développement peu durable.

UN ITINÉRAIRE TECHNIQUE AGROFORESTIER ALTERNATIF FONDÉ SUR LA MÉTHODE TAUNGYA

Dans ce contexte d'urgence sociale et environnementale, le Gret et ses partenaires, l'ONG belge Nature+ et l'association congolaise CPP (Centre de promotion du paysan- nat), proposent en 2012 d'expérimenter un itinéraire technique agroforestier fondé sur le principe de jachère arbustive améliorée.

Ce modèle de mise en valeur agroforestière procède d'une adaptation de l'itinéraire technique Taungya⁸ aux réalités pédologiques, climatiques et socio-économiques locales. Initialement développé en Asie du Sud-Est, le modèle est expérimenté depuis une quinzaine d'années en RDC à partir du projet Mampu⁹ pour inscrire les pratiques d'abattis-brûlis dans des itinéraires agroforestiers permettant une régénération de la fertilité des sols par l'introduction de légumineuses arborées dans les jachères (acacias par exemple).

À l'échelle des parcelles paysannes exploitées en rotation, cet itinéraire permet aux paysans de bénéficier de revenus agricoles vivriers annuels sur les parcelles récemment

7. Concrétisation du redécoupage territorial prévue par la Constitution de 2006, le district du Haut-Katanga de l'ancienne province du Katanga devient une province en 2015, avec Lubumbashi comme chef-lieu.

8. « Cet itinéraire technique consiste en l'association d'espèces forestières (ici l'Acacia auriculiformis) pour la production de charbon de bois avec des cultures vivrières telles que le maïs, le manioc, etc. Originnaire d'Indonésie, cette technique est employée depuis 1851 et a par la suite largement été diffusée par les Britanniques dans leurs colonies. Il s'agissait à la base d'un contrat passé entre les agriculteurs et les services forestiers afin d'assurer la production de teck (*Tectona grandis*). Compte tenu des avantages qu'elle présente, elle s'est par la suite développée pour répondre aux besoins socio-économiques des zones rurales. » (Duret R., 2022).

9. Le projet Mampu (du nom d'un village), exécuté depuis 2004 par la Fondation Hans Seidel (FHS) sur financement de l'Union européenne, est le reliquat de la phase pilote d'un projet de reboisement de 100 000 hectares sur le plateau Batéké, situé à moins d'une centaine de kilomètres de Kinshasa, destiné à répondre à la demande en charbon de bois de la métropole. Le projet s'est appuyé sur l'Acacia auriculiformis, testé depuis les années 1990 dans la région.

défrichées et plantées puis, à terme, de revenus annuels associés à l'exploitation du bois pour faire du charbon de bois lorsque les arbres arrivent à maturité.

Ce modèle présente plusieurs avantages :

- une appropriation paysanne facilitée par le maintien du principe d'itinérance avec l'ouverture annuelle d'une parcelle de culture, ce qui permet par ailleurs de préfinancer la campagne agricole par la vente de charbon de bois issu de la défriche (si le milieu est boisé) ;
- la sédentarisation de cette itinérance sur un espace circonscrit d'une dizaine d'hectares par exploitant, combinée à la diversification des systèmes productifs locaux (jardins de case) ;
- la disparition progressive de la pratique du brûlis une fois les plantations d'acacias installées, celles-ci se régénérant par simple recépage¹⁰ après la coupe des arbres.

Cet itinéraire doit ainsi permettre de réduire la pression sur le milieu naturel, tout en générant des revenus décents pour les exploitants agricoles et en permettant un approvisionnement durable de la ville voisine en charbon de bois.

Le Gret et ses partenaires proposent d'expérimenter cet itinéraire dans le cadre d'un périmètre agroforestier de 2 000 hectares créé *ex nihilo* sur des zones dégradées, déjà cultivées et exploitées en charbon de bois. Celui-ci se situe à 16 kilomètres à l'est de Lubumbashi, capitale de la province du Haut-Katanga, sur le territoire de Kipushi, dans la chefferie Kaponda. Un financement de l'Union européenne permet de mettre en œuvre cette expérimentation à partir de 2012, dans le cadre du projet Afodek (Agroforêts pour le développement de Kipushi).

UN PÉRIMÈTRE AGROFORESTIER CRÉÉ DE TOUTES PIÈCES : UNE GOUVERNANCE À CONSTRUIRE

Le projet de périmètre prévoit l'installation de 150 exploitants et leurs familles, qui développeront chacun l'itinéraire agroforestier sur un lot de 12 hectares qui leur sera attribué, et qui s'engageront à planter chaque année un hectare en *Acacia auriculiformis* dans le but de le récolter et de le transformer, au bout de sept à dix ans, en charbon de bois. Des cultures vivrières et commerciales seront associées aux acacias lors des deux premières années suivant la plantation, générant alimentation et revenus pour les paysans. La viabilisation du périmètre devra quant à elle être assurée par des amé-

¹⁰ Le recépage consiste à tailler l'arbre à la base du tronc, provoquant l'apparition de rejets sur la souche.

nagements : routes, forages, points d'eau, pare-feu, habitations. Ce périmètre n'est pas une simple juxtaposition d'exploitations individuelles, mais un projet commun recouvrant des dimensions collectives et posant des enjeux de gouvernance partagée impliquant l'ensemble des exploitants et des acteurs externes, tels que les autorités administratives et coutumières. Il faudra donc également créer une organisation sociale et mettre en place des mécanismes de gouvernance.

Un modèle de gouvernance, alliant l'extension d'une petite coopérative existante au milieu du périmètre avec l'appui technique du CPP, est initialement envisagé. Mais, dans les faits, le CPP montre rapidement des défaillances dans la mise en œuvre du projet, et le modèle coopératif affiché s'avère pas la suite n'être qu'un schéma d'exploitation au bénéfice de quelques-uns. Il est rapidement abandonné et remplacé par un modèle de structuration associative remettant le pouvoir de décision entre les mains des exploitants, organisés en dix associations de site et une organisation, appelée « faitière » par ses membres. Ce faisant, le projet met les 150 exploitations en situation de créer une gouvernance partagée sur le périmètre en composant avec des acteurs externes influents, tels que la chefferie, dans sa double nature coutumière et administrative, les miniers, les administrations en charge de l'agriculture et du foncier ... et le Gret. ●



Tribune d'expression populaire sur le foncier réunissant l'ensemble des acteurs du périmètre et quelques leaders des villages, 2022

PARTIE 2

D'« ensemblier » de projet à facilitateur de faire commun : onze années d'accompagnement

LE GRET « ENSEMBLIER » D'UN PROJET COOPÉRATIF (2012-2015)

Dès le démarrage du projet Afodek, la question du foncier constitue le premier défi à relever. L'itinéraire technique agroforestier proposé, avec une rotation d'une dizaine d'années, impose une sécurisation foncière sur le long terme. Il est essentiel que celle-ci s'applique à l'ensemble du périmètre afin de pouvoir concentrer des surfaces et des volumes de production suffisamment importants pour favoriser des économies d'échelle (accompagnement technique, approvisionnement en intrants, commercialisation des productions agricoles et du charbon de bois) et mettre en place des actions communes de viabilisation des sites d'installation des exploitants (construction d'habitations, de points d'eau, de pistes et de pare-feu).

Cette sécurisation foncière s'inscrit dans le cadre d'un pluralisme juridique au sein duquel coexistent droit écrit et droit coutumier. Bien que la loi foncière en RDC ne réserve aucune place légale à l'autorité coutumière dans la gestion et l'attribution du foncier, il demeure nécessaire de s'acquitter du soutien du chef coutumier en amont de toute démarche d'acquisition foncière. C'est ce dont le projet, par l'intermédiaire du CPP, s'assure lors de l'identification des terres du périmètre agroforestier, mises à disposition par le Grand chef Kaponda. Dès l'origine, celui-ci se montre particulièrement favorable à la mise en place de ce périmètre, dans une logique de développement économique et de gestion durable des ressources naturelles, mais également dans le but de sécuriser une partie de son territoire, exposé à la pression foncière et à l'expansion urbaine de Lubumbashi. Mais cet accord de la chefferie ne suffit pas. Selon la loi foncière, l'État congolais est en effet le seul propriétaire de la terre, et les personnes physiques ou morales ne peuvent détenir qu'un droit de jouissance *via* l'attribution de

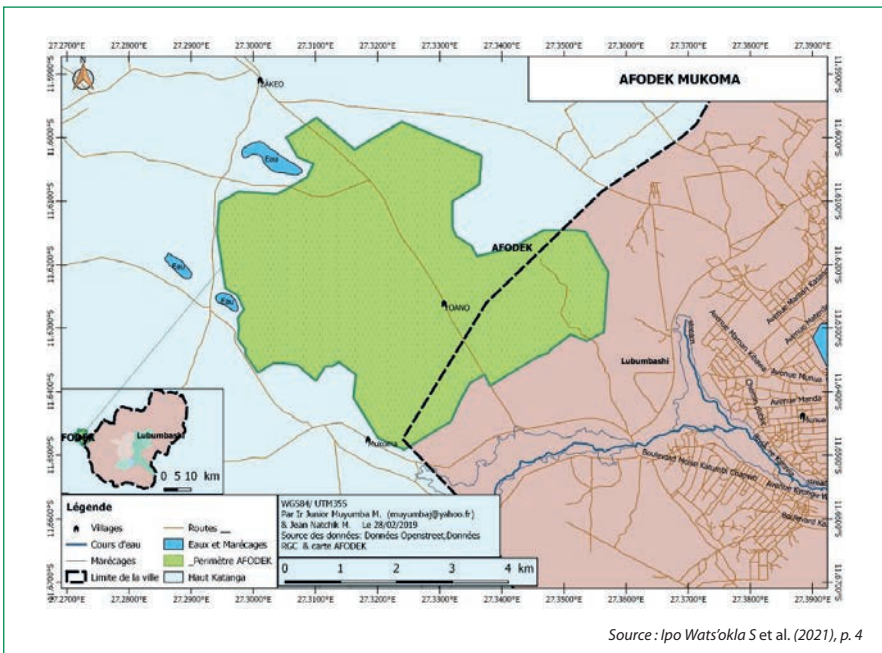
Un périmètre agroforestier en République démocratique du Congo

D'un projet de développement à l'émergence d'un commun ?

titres de concession foncière. L'obtention de ces titres fonciers auprès du cadastre représentera un travail de longue haleine initié par l'équipe du projet dès son démarrage.

La stratégie initiale du projet prévoit d'autre part l'intégration de l'ensemble des futurs exploitants du périmètre agroforestier à une petite coopérative déjà existante, créée par le président du CPP dans le village de Mukona riverain du périmètre. Il est également prévu que le CPP, basé à Mukoma, devienne le gestionnaire du périmètre, qu'il centralise la commercialisation du charbon de bois, gère un fonds de roulement pour faciliter l'acquisition d'intrants et de semences, et assure une offre de services destinée aux exploitants du périmètre (conseil à l'exploitation familiale, conseil technique en agroforesterie, formations). Afin de garantir la stabilité de celui-ci et éviter son démembrement, il est également décidé que le CPP sera le détenteur des titres fonciers. Lors de cette première phase, le Gret assume un rôle d'« ensemblier¹¹ » attentif au posi-

Figure 1 : LOCALISATION DU PÉRIMÈTRE AGROFORESTIER



11. Utilisé en ingénierie industrielle pour de gros projets complexes, le terme d'« ensemblier » s'applique à un maître d'œuvre ou à un opérateur capable de rassembler les moyens et les compétences requises et qui se responsabilise pour l'ensemble du projet, de sa conception à sa livraison « clé en main ». Ce terme est parfois repris dans plusieurs domaines : géographie, développement urbain et territorial, etc.

tionnement des acteurs, notamment par le biais du CPP, au centre du dispositif de gouvernance en construction, censé garantir une bonne représentativité des acteurs locaux ainsi que la pérennité du périmètre en fin de projet. D'importantes responsabilités lui sont confiées, telles que la participation à la sélection des exploitants pilotée par le Gret ou l'organisation de l'ouverture des pistes et des pare-feu.

L'équipe du Gret et le superviseur du CPP rédigent un protocole d'engagement précisant les engagements respectifs des exploitants, du projet et du CPP sur le périmètre. En cas de conflit, il est prévu de faire appel à un comité constitué d'autorités traditionnelles (notables des villages riverains) afin de trouver une issue consensuelle qui ne mette pas le périmètre en danger. Un comité de sélection composé de représentants des villages, du superviseur du CPP et des deux assistants techniques du Gret est mis en place en vue de recruter les exploitants, dont les candidatures sont analysées selon des critères liés à l'âge, à la localisation, aux compétences agricoles et à l'adhésion au projet.

En 2013, 32 lots sont attribués au bénéfice de quinze familles et de dix-sept membres de la coopérative Mukoma Shibukeni, liée au CPP. Chaque lot se compose de douze parcelles d'un hectare : l'une d'elles est réservée à l'installation de l'habitation, les onze autres destinées à être plantées en acacias. Les parcelles réservées aux habitations sont regroupées en petits hameaux. Les premiers forages sont effectués, les premières maisons construites.

Afin de préfinancer la campagne agricole 2013-2014, un fonds de roulement en intrants est activé par le projet. La délimitation totale du périmètre est achevée en août 2014, avec 134 lots d'attribués. Le périmètre agroforestier se structure désormais autour de neuf sites d'habitations constituant neuf nouveaux hameaux.

Chaque site d'habitation est composé de seize parcelles d'un hectare permettant d'accueillir jusqu'à quinze exploitants, le dernier étant réservé aux infrastructures communautaires : forage, dépôt, etc. Les lots agroforestiers inoccupés peuvent être placés en conservation ou, au contraire, être exploités de façon



Maquette, aussi appelée « projet-valise », réalisée en 2013 pour représenter le futur périmètre

Un périmètre agroforestier en République démocratique du Congo

D'un projet de développement à l'émergence d'un commun ?

collective pour générer des ressources (champ communautaire par exemple). Le village de Yoano, situé au centre du périmètre et qui préexistait à sa création, constitue le dixième site et n'est pas modifié par le projet. Deux champs-écoles sont également mis en place par le projet, animés par un agronome consultant également exploitant du périmètre, dans le but de former les exploitants à de nouvelles techniques agricoles – billonnage¹² en lieu et place du labour mécanique des sols, trop coûteux – et les sensibiliser sur les possibilités de diversification et d'association de cultures.

En 2015, 1 200 hectares du périmètre sont sécurisés par des titres fonciers d'occupation temporaire¹³ obtenus au nom du CPP. Sur les 800 hectares restants, qui correspondent aux sites A, B, C et E (voir figure 2 ci-contre), des titres sont déjà détenus par la Gécamines, société commerciale minière de droit privé qui appartient à l'État. Celle-ci ne prévoit pas d'exploiter ces terres et ne s'est pas opposée à l'installation des exploitants. Au total, 150 lots sont attribués au bénéfice de 133 familles et des 17 membres de la coopérative Mukoma Shibukeni. La plupart des exploitants sont des « autochtones », originaires des villages voisins. Les autres, les « venants », viennent de la ville de Lubumbashi ou de la province.



Formation des techniciens du site Y à l'agroforesterie par l'équipe du projet Afodek, 2014

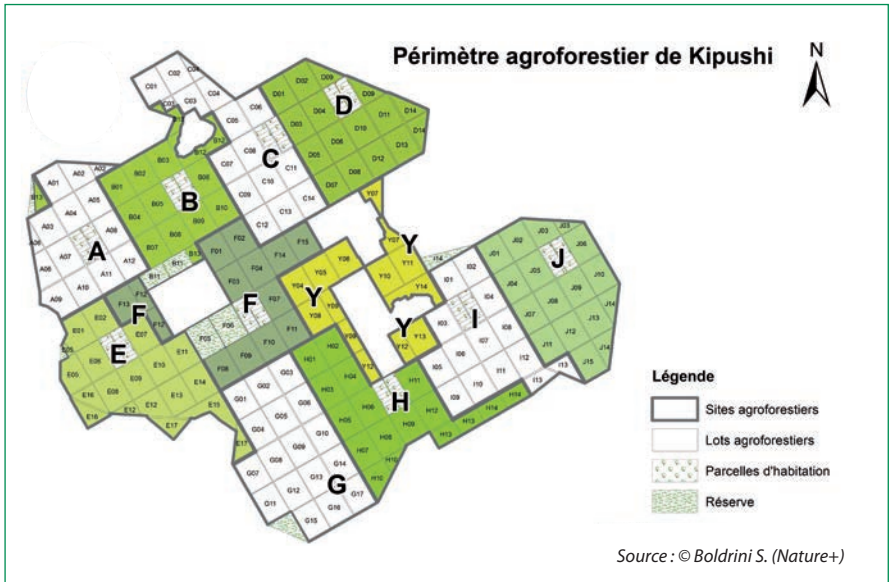


Champ-école voisin visité dans le cadre de l'identification des activités maraîchères dans la zone, 2012

12. Tronçonnage des arbres en rondins, ou billons.

13. Le cadastre émet dans un premier temps des titres d'occupation temporaire d'une durée de cinq ans. Il peut émettre dans un deuxième temps des titres de concession emphytéotique d'une durée de 25 ans.

Figure 2 : PLAN DU PÉRIMÈTRE



LE GRET « ORGANISATEUR » D'UNE STRUCTURE ASSOCIATIVE (2015-2017)

Bien qu'ayant joué un rôle important dans la mise en place du périmètre et sa sécurisation foncière, le CPP se désengage progressivement du pilotage technique du projet et de l'encadrement des exploitants. Dès 2014, le rapport de suivi annuel réalisé par des consultants de l'Union européenne souligne son manque d'efficacité en matière de contrôle du respect de l'itinéraire technique, de surveillance de la pépinière et de distribution d'intrants et de semences. Ces manquements conduisent le Gret à abandonner le modèle de gouvernance « coopérative/CPP » initialement envisagé. Dans l'urgence et dans une perspective de sortie de projet (Afodek se clôt en 2017), le Gret et son partenaire Nature+ conçoivent et promeuvent alors une gouvernance associative organisée autour de deux échelons de structuration communautaire : dix associations agroforestières de site et une association faîtière.

Le Gret assume dès lors un rôle d'organisateur. Il aide les exploitants à s'organiser en associations à l'échelle de chacun des sites pour la gestion du forage, du dépôt communautaire et de la pépinière centrale de Mukoma, pour l'entretien des pistes et des

pare-feu, pour l'évaluation du respect du protocole et le bilan des campagnes agroforestières. Il organise également la discussion sur la constitution et la gouvernance de l'association faîtière en prévision du transfert à celle-ci de la gestion du périmètre. Elle sera notamment détentrice des titres fonciers en lieu et place du CPP, et signataire des protocoles d'engagement.

L'association faîtière, nommée Centrale des associations du périmètre agroforestier de Kipushi (Capak), est créée en août 2016. La pépinière centrale gérée par le projet est abandonnée au profit de dix pépinières de site gérées par les exploitants, dont la mise en place est appuyée par l'équipe du projet : formation des responsables des associations et de la Capak à l'utilisation des outils d'animation et de suivi-évaluation sur l'itinéraire technique des pépinières et des plantations, au bilan technico-économique des campagnes et à la vie associative. La formalisation des dix associations rend possible l'élection formelle, dans chaque comité de gestion, de responsables de pépinière chargés de veiller à ce que chacun dispose des informations nécessaires pour semer et entretenir ses jeunes pousses d'acacia.

Si cette période est marquée par l'intensification des conflits fonciers avec des fermes voisines et avec la circonscription foncière de Lubumbashi, le projet parvient à chaque fois à faire reconnaître la primauté des droits acquis par le périmètre.

LE GRET « CONSEILLER OBSERVATEUR » D'UNE APPROPRIATION DE LA GOUVERNANCE (2017-2018)

Le Gret et Nature+ se retirent en mai 2017 après avoir officiellement transféré la gestion du périmètre à la Capak. Celle-ci organise seule sa première campagne agroforestière (organisation saisonnière des cultures vivrières et plantations d'acacias par les exploitants).

Durant l'année 2018, le Gret maintient néanmoins un accompagnement informel par le biais de son animateur technique qui continue, à son initiative et à la demande de la Capak, d'assurer bénévolement le rôle de conseiller dans le suivi et l'animation de la vie associative et de la dynamique agroforestière. Durant cette période, appuyée en filigrane par l'animateur, la Capak démontre sa capacité à gérer le périmètre, à suivre les activités et à exclure les exploitants défaillants. Toutefois, face au sentiment d'injustice sociale généré par les exclusions¹⁴ qui frappent ceux ne parvenant pas à planter annuellement un hectare d'acacias, les exploitants décident de faire évoluer le protocole d'engagement et de le revoir à la baisse : il est ainsi acté en assemblée

14. Le protocole d'engagement comprend l'obligation de planter chaque année un hectare d'acacias. Tout exploitant ne respectant pas cette règle fondatrice est susceptible d'être exclu du périmètre.

générale de la Capak que les exploitants ne parvenant pas à respecter cette règle peuvent ne planter qu'un demi-hectare d'acacias, à la condition d'accepter que leur lot agroforestier soit réduit de moitié (passant de 12 à 6 hectares).

Cette période de retrait du Gret constitue une étape importante dans la vie du périmètre. Les exploitants, à travers leurs instances de gouvernance, ont non seulement continué à exploiter le périmètre, mais également modifié les règles qui le régissaient pour faire évoluer le modèle mis en place par le Gret vers quelque chose de considéré comme plus juste.

LE GRET « FACILITATEUR » DU FAIRE COMMUN (2019-2022)

Les actions déployées pour la mise en place du périmètre (création du périmètre, appui à l'installation des familles, mise en place d'un itinéraire technique), ainsi que le revirement de stratégie concernant sa gouvernance, permettent, de façon inattendue, de faire émerger les bases d'une gouvernance partagée. En 2019, le Gret mobilise un financement de l'Union européenne pour lancer le projet Agriculture périurbaine dans le Haut-Katanga (APHK), avec notamment pour objectif de renforcer cette gouvernance.



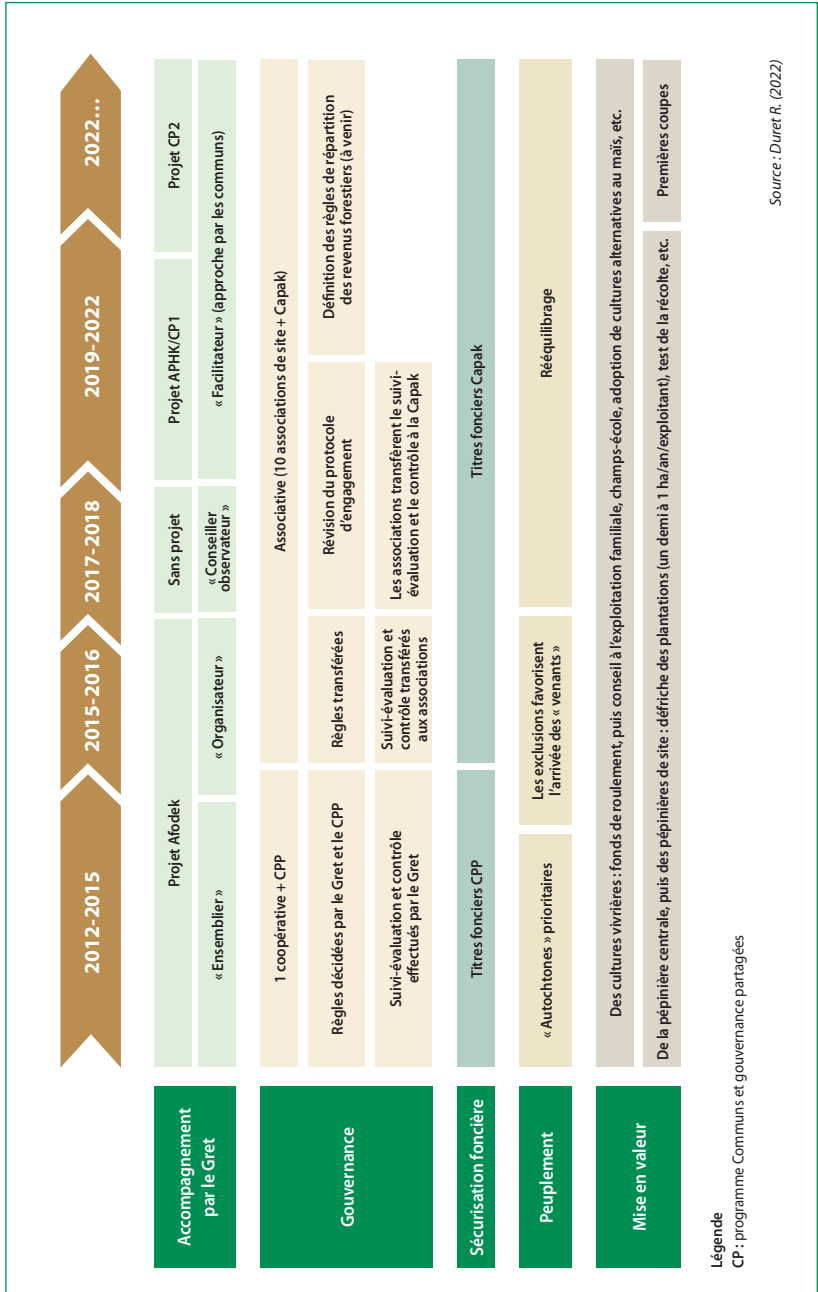
L'un des premiers champ-école d'acacias du périmètre, 2013

D'une durée de trois ans (2019-2022), ce projet est conçu sur la base d'un diagnostic partagé conduit conjointement par le Gret et la Capak. Il prévoit un appui léger structuré autour de deux axes. Le premier axe consiste à **viabiliser le périmètre et à sécuriser les exploitants**, avec des actions prioritaires portant sur l'achèvement de la sécurisation foncière, la rénovation des forages, la construction d'une quarantaine de maisons manquantes pour sédentariser les exploitants sur le périmètre, et la stabilisation de l'itinéraire technique agroforestier. Le deuxième axe porte sur **la consolidation institutionnelle et technique des capacités de gestion** (suivi-évaluation) **et de gouvernance** (renouvellement des bureaux exécutifs, animation d'une démarche d'apprentissage collectif) **de la Capak et des associations de site**, encore jeunes et inexpérimentées.

Le projet APHK intègre le programme Communs et gouvernances partagées en mai 2019. Il est alors décidé d'adopter une **approche par les communs** pour accompagner les associations et la Capak à consolider ce qui commence à s'apparenter à un commun agroforestier. L'ancien technicien agroforestier du projet Afodek prend la coordination du projet APHK et endosse le rôle de facilitateur, qui consiste essentiellement en de l'observation, de l'appui à la coordination et de l'intermédiation entre acteurs. Il accompagne les comités de gestion des associations dans la préparation des assemblées générales et organise des réunions bimensuelles avec la Capak pour programmer les activités du périmètre. Durant ces assemblées, il observe notamment les différentes dynamiques afin de comprendre le positionnement des acteurs et identifier les besoins en accompagnement. Il intervient pour fluidifier les débats et s'assurer que chaque participant peut exprimer son point de vue. L'accompagnement du Gret porte également sur des questions financières et administratives (reddition de comptes, révision des statuts et règlements intérieurs des associations, etc.).

Au terme du projet APHK en 2022, le périmètre agroforestier compte 147 exploitants, regroupés dans dix sites constitués en associations. Chacun des sites est viabilisé par la construction de maisons, d'un forage et d'un magasin de stockage. Un exercice de capitalisation a été conduit en fin de projet par le Gret, la Capak et les associations afin de tirer des enseignements des actions conduites et identifier les défis à venir, parmi lesquels l'organisation collective des premières coupes d'acacias, la commercialisation de charbon de bois et la répartition des revenus ainsi générés. ●

Figure 3 : ÉVOLUTION DE L'APPROCHE DU GRET AU COURS DE SON INTERVENTION



PARTIE 3

L'approche par les communs en pratique

FAVORISER UNE APPROPRIATION PROGRESSIVE DE LA GOUVERNANCE PAR LES EXPLOITANTS

À la suite de l'abandon du modèle coopératif/CPP, le Gret imagine en 2016 un dispositif de gouvernance associative qu'il aide à construire de manière participative avec les exploitants du périmètre. Il est remarquable d'observer comment ceux-ci s'en emparent et prennent l'initiative d'adapter une règle fondatrice.

● La conception d'un dispositif de gouvernance hybride et à deux niveaux

Le Gret conçoit une **gouvernance associative à deux niveaux**, composée de dix associations agroforestières de site et d'une association faitière, la Capak. L'objectif est que celles-ci reprennent les prérogatives du CPP et assurent la gestion des activités



Pépinières d'acacias lors du suivi par les techniciens agricoles et agroforestiers, 2013

du périmètre, tant en matière d'agroforesterie que de suivi-évaluation des plantations et du respect des engagements des exploitants. Le dispositif proposé vise à assurer la représentation et la participation de l'ensemble des exploitations aux prises de décision et au contrôle de leur application, au niveau de chaque site comme du périmètre lui-même.

LA COMPOSITION DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE DU PÉRIMÈTRE

Chaque association de site se compose de deux organes (voir figure 4 ci-contre) : une assemblée générale, constituée de l'ensemble des exploitants du site (une personne par ménage, soit entre dix et quinze personnes), et un comité de gestion, formé de 9 membres élus par l'assemblée générale. Les membres du comité se répartissent les responsabilités au niveau du site (chargé du dépôt et du forage, technicien agricole, communication, trésorier, etc.) et désignent trois d'entre eux comme délégués pour représenter l'association au niveau de la Capak.

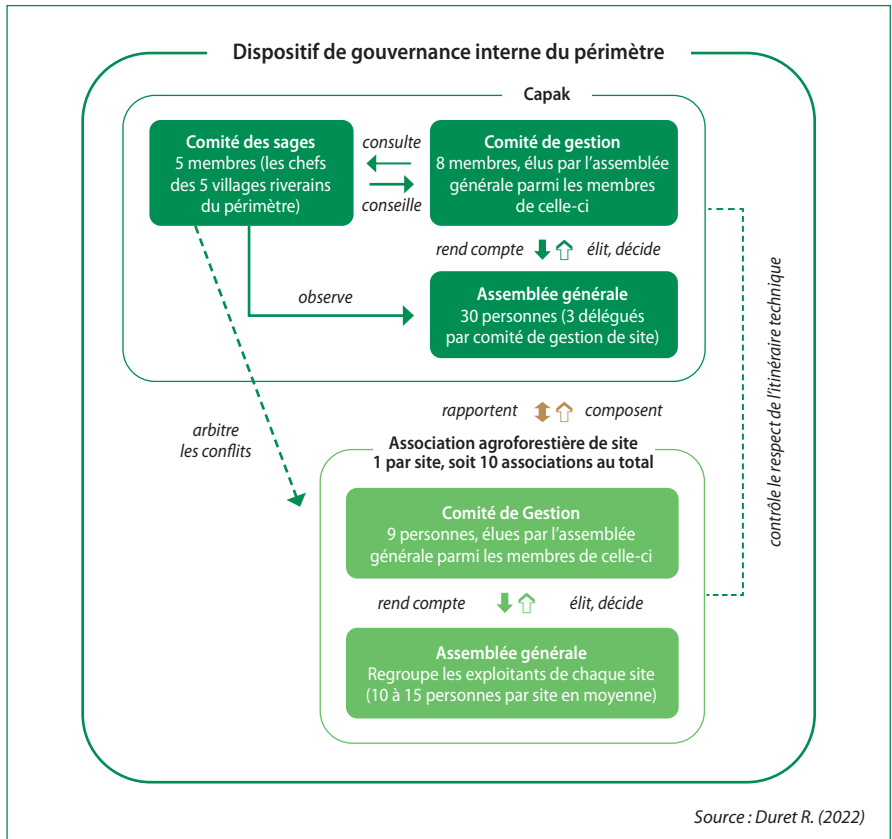
L'assemblée générale de la Capak est composée des délégués des 10 associations, soit 30 personnes, qui représentent l'ensemble des exploitants. Elle est l'instance décisionnelle la plus élevée du périmètre, et se réunit une fois tous les deux mois. Elle élit le comité de gestion de la Capak, mandaté pour mettre en œuvre ses décisions et suivre ses orientations. Ce dernier est composé de neuf postes : un président et un vice-président, un secrétaire et un secrétaire adjoint, un trésorier, un commissaire aux comptes, un logisticien, un chargé de formation et un technicien agricole. Tous sont bénévoles.



Le président de la Capak dans une plantation d'acacias du site E, 2017

Cette **gouvernance du périmètre est également hybride** dans le sens où elle articule avec le dispositif associatif un **comité des sages**, composé des chefs des cinq villages riverains du périmètre¹⁵. Celui-ci bénéficie d'une grande légitimité qui repose sur des fondements coutumiers. En cas de conflit, le mécanisme de surveillance et d'application des sanctions prévoit de faire appel aux associations de site puis, si elles ne parviennent pas à résoudre le problème, à la Capak. Le comité des sages est sollicité en dernier recours.

Figure 4 : **DISPOSITIF DE GOUVERNANCE DU PÉRIMÈTRE AGROFORESTIER À PARTIR DE 2016**



15. Les villages de Katanga, Kitanfya, Seleye, Timothé et Yoano.

● Une CONSTRUCTION PARTICIPATIVE DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE ASSOCIATIVE

La **création des associations, ainsi que la définition de leurs statuts et des règles de fonctionnement**, sont conduites de façon participative. Dès 2015, des comités de site informels sont constitués. Le Gret les aide à formuler les statuts des associations. Discutés au cours de plusieurs réunions, ces derniers sont adoptés dans leurs versions finales lors d'assemblées générales et les dix associations sont légalisées au premier semestre 2016. Au deuxième semestre 2016, l'équipe du Gret rédige les statuts de l'association faïtière en collaboration avec dix exploitants élus parmi 30 délégués des sites agroforestiers. Les délégués décident de constituer la faïtière pour leurs dix associations et refusent d'y associer les membres de la coopérative liée au CPP. Les statuts de la Capak sont adoptés en août 2016 par l'assemblée générale, qui regroupe les 133 exploitants et leurs dix associations.

Au cours de l'exercice d'organisation, **les associations se répartissent les différentes fonctions de gouvernance du périmètre**. Elles prennent à leur charge les responsabilités directement liées à leurs sites respectifs. La Capak prend le relais de fonctions centrales auparavant assumées par le CPP : elle sera notamment détentrice des titres fonciers et signataire des protocoles d'engagement, et à ce titre assumera les décisions d'exclusion et la sélection de nouveaux membres.

Tableau 1 : PRÉROGATIVES DES STRUCTURES ASSOCIATIVES

Fonctions	Associations de site	Capak
Missions principales	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion et fonctionnement du site agroforestier. • Envoi de délégués à l'assemblée générale de la Capak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du périmètre dans son ensemble. • Représentation et défense des exploitants. • Interface avec l'administration, la chefferie, l'université, etc. • Recherche de partenaires de développement de la zone.
Sécurisation foncière	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de responsabilité directe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Endosse les titres fonciers existants à son nom. • Obtention de titres pour couvrir l'ensemble du périmètre. • Sécurisation du périmètre vis-à-vis des acteurs extérieurs. .../...

Fonctions	Associations de site	Capak
Gestion des infrastructures (dépôts, forages, matériel)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du forage, prise en charge des réparations. • Gestion du dépôt communautaire. • Gestion de l'équipement communautaire (vélos, chariots, outillage, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des dix forages de site. • Suivi du réseau des artisans/ réparateurs de forages.
Gestion des fonds de roulement en intrants	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des fonds de roulement en intrants transférés en juillet 2016 (un par association). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de fonds de roulement transféré.
Suivi des activités agroforestières et des plantations	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi de la réalisation des activités agroforestières du site (préparatif des parcelles annuelles, plantations, entretien, etc.). • Suivi de la pépinière. • Suivi de l'entretien des pistes et des pare-feu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit la pérennité des pratiques agroforestières et la mise en valeur du périmètre : <ul style="list-style-type: none"> – suivi des activités des associations ; – suivi des activités agroforestières des sites ; – suivi des pépinières de site ; – suivi de l'entretien des pistes et des pare-feu de site.
Autres suivis	<ul style="list-style-type: none"> • Entraide entre exploitants. • Activités génératrices de revenus communautaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Règlement des litiges. • Relance des associations.
Avertissements et exclusions	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir d'avertir et d'exclure les exploitants de leur site (avec recours auprès de la Capak). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir d'avertir et d'exclure n'importe quel exploitant, sans recours possible.
Sélection des exploitants	<ul style="list-style-type: none"> • Réception des candidatures pour leur site, approbation en assemblée générale et transmission à la Capak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réception et proposition des candidatures aux associations. • Émission d'avis décisionnaires sur les candidats des associations.

Source : Fétiveau J. (2018)

Les **règles de gestion du périmètre** sont inscrites dans les statuts des associations, dans le règlement intérieur de la Capak et dans le protocole d'engagement. Elles précisent les conditions d'installation des exploitants, leur engagement de mise en valeur agroforestière et d'entretien des aménagements collectifs, ainsi que leurs obligations d'adhésion aux associations et à la Capak.

Tableau 2 : RÈGLES DU PÉRIMÈTRE

Règles du périmètre	Statuts associations de site	Statuts Capak	Règlement intérieur Capak	Protocole d'engagement
Adhérer à l'association de site		X		
S'investir à long terme sur le périmètre	X			X
Produire plus de 850 plants par an (pépinière)			X	X
Mettre en valeur un hectare d'acacias par an	X		X	X
Associer des cultures vivrières avec l'acacia après chaque plantation	X		X	X
Exploiter les parcelles d'acacias seulement 10 ans après la plantation	X		X	
Participer à l'entretien des pistes, des pare-feu et des structures communautaires	X		X	X
Ne pas faire de brûlis incontrôlé	X		X	
Participer aux réunions d'information de l'association ou de la Capak	X			X
Cotiser auprès de son association				X
Cotiser pour payer la taxe foncière et les autres taxes exceptionnelles			X	X

Source : Duret R. (2022), p. 54

Ainsi, de façon assez remarquable, la démarche participative adoptée par le Gret a permis aux exploitants de créer, en un peu moins de un an, un dispositif de gouvernance conjuguant une structuration associative démocratique, une répartition des fonctions opérationnelles, un ensemble de règles de surveillance et des sanctions capables de garantir, *a priori*, le développement et la mise en valeur du périmètre agroforestier.

● Une APPROPRIATION EN COURS DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE

Ce n'est véritablement qu'après le retrait temporaire du Gret en 2017, à la fin du projet Afodek, que les exploitants commencent à parler de « leurs » arbres et à discuter de la nécessité de faire évoluer la gouvernance. Une évolution notable porte sur une règle majeure du protocole d'engagement : l'obligation de mise en valeur annuelle de un

hectare en acacias. Décidée au démarrage du projet, cette règle est centrale pour garantir que le périmètre rentrera bien en production au terme d'une dizaine d'années, et les contrevenants risquent l'exclusion.

Au début du projet Afodek, les protocoles d'engagement sont signés entre les exploitants et le projet, avec une redevabilité directe vis-à-vis du Gret. Lors de la mise en place de la gouvernance associative, la responsabilité du suivi et des éventuelles sanctions des exploitants est transférée aux associations. Après le départ du Gret, celles-ci se désinvestissent de cette fonction de suivi, contraignant la Capak à l'assumer à leur place. De nouveaux protocoles d'engagement sont signés entre les exploitants et la Capak, qui porte désormais la responsabilité de l'exclusion des exploitants défaillants. Or, les exclusions frappent souvent des exploitants motivés mais disposant de peu de moyens pour assurer la plantation, souvent des « autochtones » des villages voisins. Leur remplacement par des exploitants disposant d'un capital économique plus important et pouvant recourir à une main-d'œuvre extérieure, souvent des « venants » originaires de la ville, fait émerger un sentiment d'injustice chez les exploitants des villages voisins. Soucieux de sécuriser son territoire au profit de sa communauté, le Grand chef Kaponda fait pression sur la Capak pour trouver une solution. La décision est prise en assemblée générale de faire évoluer cette règle, en autorisant des ajustements de superficie à la capacité des exploitants. Il sera désormais possible pour un exploitant de ne planter qu'un demi-hectare par an, s'il accepte de voir son lot (initialement de 12 hectares) réduit de moitié (soit 6 hectares). Les associations et la Capak inscrivent cette modification dans le protocole d'engagement, les statuts et les règlements intérieurs des associations.

La révision de cette règle entraîne une importante diminution des exclusions du périmètre, réduisant les tensions et renforçant la stabilité des sites et associations. La redistribution d'une partie des lots libérés fait augmenter le nombre d'exploitants sur le périmètre, accroissant par là-même les effectifs des associations.

Cette initiative révèle une véritable prise en main de la gouvernance du périmètre par les exploitants. Ces derniers ont en effet su mobiliser les modalités institutionnelles de choix collectif (décision prise dans le cadre de l'assemblée générale de la Capak) pour modifier une règle collective fondamentale (qui concerne et touche tous les exploitants). Si le Gret a sans doute eu sa part dans ce succès, en permettant les conditions de l'appropriation de la gouvernance par le biais de la démarche participative adoptée lors de la création des associations, il est intéressant de noter que ces évolutions ont eu lieu lorsqu'il n'était plus présent officiellement, si ce n'est à travers son ancien coordinateur technique. Celui-ci a continué de jouer un rôle de « conseiller observateur » durant toute cette période... en soit, un rôle de facilitateur d'un commun agroforestier en constitution.

LA MISE EN PLACE DES CONDITIONS DE L'ACTION COLLECTIVE ET DE L'APPRENTISSAGE COLLECTIF

Il est tentant de voir dans cette expérience un « commun agroforestier » en émergence, porté par une communauté d'exploitants interdépendants autour de l'enjeu commun qu'est la mise en valeur équitable et durable du périmètre agroforestier. Ces individus ont en effet adopté un dispositif de gouvernance associatif, représentant l'ensemble des exploitants, qui leur permet de définir, de modifier des règles (fonctionnement, utilisation et mise en valeur du périmètre, etc.) et de les faire respecter (sanctions telles que l'exclusion). Mais comment cette dynamique au cœur du commun émerge-t-elle ? Comment en vient-on à « faire commun » ? Plus largement, on s'interroge ici sur la manière dont le Gret, par son intervention, contribue à créer les conditions de l'action collective et de l'apprentissage collectif.

● Des leviers de l'action collective difficiles à faire émerger à l'échelle du périmètre

Une action collective est une action entreprise par un groupe (soit directement, soit en son nom au travers d'une organisation) en faveur des intérêts partagés et perçus de ses membres¹⁶. Le déclenchement d'une action collective repose sur la rencontre de motivations individuelles suffisamment fortes pour que ces personnes, qui partagent un objectif commun qu'elles ne peuvent atteindre individuellement, décident de consacrer du temps et de l'énergie à une action de coopération et d'organisation collective à l'issue incertaine. L'approche par les communs a le souci de contribuer à créer les conditions de l'action collective.

Dans le cas du périmètre agroforestier, le défi est d'autant plus grand que les exploitants qui y sont installés ne se connaissaient pas lors de leur installation, elle-même initialement conditionnée par une relation contractuelle verticale avec le projet qui, *in fine*, décide pour eux.

L'analyse montre que c'est surtout au niveau des sites que plusieurs des choix opérés et des actions conduites par le Gret ont pu contribuer à créer des conditions propices à différentes formes d'action collective. La configuration de l'aménagement du périmètre, qui réunit une quinzaine de familles par site, s'avère favorable à des relations d'entraide entre ces dernières pour les opérations de défriche, d'organisation autour d'outils collectifs tels que la pépinière ou les forages, voire à des mobilisations collectives autour du charbonnage communautaire. Les personnes se côtoient et il est aisé de comprendre qu'elles perçoivent des contraintes partagées. Le cadre associatif créé

16. Scott J., Marshall G. (2009).

au niveau de chaque site induit une obligation de se rencontrer lors des assemblées générales et des réunions du comité de gestion, ce qui favorise la connaissance réciproque et l'analyse d'enjeux partagés ou collectifs.

La mobilisation est moins visible au niveau du périmètre. Certes, les exploitants, par le biais de leurs délégués, ont modifié le protocole d'engagement, mais d'autres enjeux, tels que la sécurisation foncière et le financement, requièrent également des stratégies d'action à l'échelle du périmètre. Ces sujets concrets concernent tous les exploitants et conditionnent l'existence du périmètre. Or, l'analyse montre que les exploitants délèguent cette responsabilité au comité de gestion de la Capak, espérant que celui-ci saura capter des financements de l'aide internationale et assurer la sécurisation du périmètre. On est loin d'une action collective mobilisant l'ensemble des exploitants. Les consultations conduites par le Gret auprès des acteurs début 2022 font ressortir plusieurs hypothèses, utiles à considérer comme autant de leviers d'action pour une approche par les communs. Un premier frein serait un déficit d'information des exploitants concernant la réalité de l'ensemble du périmètre. En effet, une trentaine de délégués seulement participent aux assemblées générales de la Capak, et il est difficile pour la majorité des familles d'acquiescer une connaissance de l'ensemble du périmètre et des problèmes communs partagés par les exploitants. Les entretiens révèlent aussi une trop faible redevabilité du comité de gestion de la Capak auprès des exploitants, ouvrant le champ à des rumeurs, par exemple sur les bénéfices supposés de ses membres... pourtant tous bénévoles. Ces rumeurs contribuent à éloigner la Capak des exploitants qu'elle représente. Il reste donc à conduire une réflexion pour créer les conditions d'une connaissance partagée de l'ensemble du périmètre et d'une appropriation collective de l'organisation faîtière.



Site de maraîchage voisin visité par le CPP aux débuts du périmètre, 2013

● Un dispositif de suivi-évaluation perçu comme un outil de contrôle

Une dynamique de commun s'appuie généralement sur un processus continu d'apprentissage collectif par le biais duquel les membres du commun améliorent leurs connaissances et pratiques sur l'objet du commun, leurs dispositifs de gouvernance et leurs règles. Ce processus procède par essais et erreurs, et alterne des moments d'évaluation et de choix collectif avec des périodes d'expérimentations et de mise en pratique, parfois dans une logique de boucles d'apprentissage (voir Carnet Faire commun n° 1¹⁷). Un outil de suivi-évaluation réflexif est alors très utile pour permettre aux *commoners* de documenter et d'objectiver les résultats qui alimentent les apprentissages.

Dans le cas du périmètre agroforestier, l'apprentissage porte en premier lieu sur les techniques de mise en valeur du périmètre. **Plusieurs dispositifs apprenants** sont mis en place par le projet pour développer des techniques agricoles adaptées : diagnostic des exploitations et conseil à l'exploitation familiale, expérimentations de variétés alternatives au maïs plus rentables et moins consommatrices d'intrants (arachide, manioc, soja, haricots, patate douce, gombo), champs-école et diffusions des savoirs par les techniciens agricoles, etc. Une démarche similaire est adoptée pour la production de charbon de bois : diagnostic des pratiques de carbonisation, tests de rendements de la carbonisation en fonction de l'âge de la plantation, etc. Conduites par l'équipe du projet en associant parfois l'université de Lubumbashi, ces activités alternent des étapes de diagnostic, des consultations, des expérimentations et des diffusions des apprentissages. Elles sont perçues comme utiles et bénéfiques par les exploitants, qui adoptent peu à peu les cultures alternatives au maïs et décident ensemble, par exemple, de ne pas récolter l'acacia avant la huitième année.

L'apprentissage collectif concerne également la gouvernance et les règles de l'ensemble du périmètre. Dès le démarrage du projet Afodek, le Gret conçoit un **dispositif de suivi-évaluation** qui doit permettre de **suivre l'évolution des aménagements et leur entretien** (pistes, pare-feu, etc.) mais également – et surtout – la progression de la mise en culture et de la mise en plantation du périmètre. Ce dispositif est couplé au **suivi du respect des règles** imposées à chacun des exploitants dans le cadre du protocole d'engagement... initialement signé avec le Gret. L'outil répond ainsi aux attentes du projet, et est mis en œuvre par l'équipe projet, tant concernant la collecte que le traitement des informations de suivi.

Lors de la création des associations, la responsabilité du suivi-évaluation est transférée à ces dernières : les associations de site se chargent de la collecte des données, et

17. Kibler J.-F. (2022), p. 27.

la Capak de leur traitement et analyse. Les outils de collecte (cahiers de suivi) sont facilement adaptés par les associations, qui se les approprient. La Capak, de son côté, ne possède pas les moyens humains pour consolider et analyser les données sur ordinateur. Le suivi du respect des règles de mise en plantation est malgré tout maintenu, car jugé prioritaire pour garantir la mise en production du périmètre. Les infractions à ces règles sont rapportées régulièrement à la Capak, qui prend les mesures d'exclusion quand cela s'impose. Rapidement, les exploitants assimilent l'ensemble de l'activité de suivi-évaluation à un dispositif de sanction, et les expulsions provoquent des conflits qui fragilisent les associations. Le coût social et politique de ces sanctions devient trop élevé, et les associations délaissent peu à peu le suivi-évaluation pour finalement le déléguer à la Capak. Celle-ci fait alors évoluer la composition de son comité de gestion afin d'assurer ses nouvelles missions de suivi, en intégrant deux postes de technicien forestier.

Hérité d'un dispositif conçu par et pour le projet, le dispositif de suivi-évaluation a donc été partiellement repris par la structure associative, qui doit encore l'adapter afin qu'il puisse être utilisé comme une aide à l'apprentissage. Par exemple, il reste sans doute à imaginer un découplage de l'objectif d'aide à l'apprentissage et de l'objectif de suivi/sanctions, de même qu'à mener un renforcement de capacités de la Capak pour analyser et traiter les informations de suivi, qui pourront s'avérer très utiles pour construire les modalités de commercialisation collective des productions.

CONDITIONS POUR LA PÉRENNISATION DU COMMUN

Deux conditions restent incontournables pour que le commun agroforestier puisse continuer à vivre et exister. D'une part, l'existence même du périmètre est dépendante de la sécurisation des droits fonciers des exploitants sur le long terme. D'autre part, le fonctionnement de sa gouvernance associative et l'organisation des campagnes agroforestières réclament des mécanismes de financement pérennes. Jusqu'à présent, ces deux conditions ont été largement assumées par le Gret dans le cadre des projets Afodek et APHK, financés par l'aide internationale.

● Une stratégie complexe de sécurisation des droits fonciers

Si, dès le projet Afodek, la question foncière est le premier défi identifié, le Gret n'a pas mesuré la complexité du processus de sécurisation des droits fonciers, qui n'est toujours pas abouti en 2022. La sécurisation des droits fonciers répond à un double enjeu : elle doit garantir à la fois les droits de chacun des exploitants sur leur lot et maintenir l'intégrité du périmètre en empêchant la vente des lots par les exploitants eux-mêmes.

La sécurisation des droits des exploitants sur leur lot est essentielle pour les inciter à « planter » et à appliquer l'itinéraire technique agroforestier imposé¹⁸. Elle est d'autant plus cruciale dans un contexte de forte pression foncière liée à la proximité de la ville. Elle repose sur deux registres de droit : le droit coutumier et le droit positif du pays, avec l'obtention de titres fonciers émis par le cadastre.

Le processus de sécurisation des droits fonciers s'est inscrit dans un **jeu complexe d'interactions avec divers acteurs institutionnels avec qui il a fallu composer**. Le Grand chef Kaponda, détenteur des droits coutumiers sur son territoire, soucieux de maintenir la vocation agricole de cette zone, a ainsi autorisé l'installation du périmètre agroforestier sur ses terres à la condition d'y installer en priorité des exploitants des villages voisins¹⁹. Les services du cadastre, de leur côté, engagés par le Gret dans la procédure légale d'obtention de titres fonciers, ont délivré au terme d'une opération coûteuse et chronophage des titres d'occupation temporaire de cinq ans seulement, qu'il a fallu transformer en titres de concession emphytéotique de 25 ans. Enfin, une partie des terres du périmètre, faisant l'objet d'une concession minière, était détenue par la Gécamines, empêchant l'acquisition des titres fonciers concernés. Celle-ci a toutefois autorisé l'installation des exploitants agroforestiers dans cette zone, l'exploitation minière y étant jugée non rentable.

Toutefois, les droits fonciers progressivement acquis avec l'appui des projets sont temporaires, volatiles et, pour certains, susceptibles d'être remis en cause à tout moment. Ainsi, l'abandon de sa concession par la Gécamines en 2021 a fragilisé les droits fonciers des exploitants sur les terres mises à disposition, qui sont devenues susceptibles d'être attribuées à d'autres prétendants par le cadastre de Kipushi. En février 2022, le décès du Grand chef Kaponda a suscité des craintes quant à la reconduction de l'accord coutumier par son successeur, avec qui le Gret a aussitôt engagé le dialogue pour s'assurer que les droits des exploitants ne seraient pas remis en cause. La pression foncière est une réalité dans cette zone périurbaine, et le Gret a par exemple dû faire intervenir le ministère des Affaires foncières pour empêcher l'installation de lotissements sur une partie du périmètre, indûment autorisée par les services du cadastre du fait d'un litige de compétence administrative entre deux circonscriptions.

Ces exemples illustrent la complexité et la fragilité du processus de sécurisation foncière, qui requiert d'une part des financements significatifs pour les opérations de délivrance de titres fonciers, et d'autre part un travail de veille continu et la négociation

18. Cet itinéraire a un cycle minimal de dix ans, temps de croissance des acacias avant la coupe.

19. Les notables des villages voisins ont installé leurs familles sur les sites du périmètre localisés à proximité de leurs villages. Afin d'éviter toute tentation de leur part de considérer ces sites comme des zones de gestion coutumière de leurs villages respectifs, et dans le but de préserver l'identité et l'unité du périmètre nouvellement créé, l'équipe du projet a donc décidé de désigner les dix sites par des lettres (A, B, C, D, etc.).

d'accords avec plusieurs acteurs institutionnels. Ces acteurs, externes au périmètre et à son dispositif de gouvernance, possèdent un pouvoir d'influence réel sur l'existence même du périmètre. Il est donc fondamental que la Capak s'outille et se prépare pour composer avec ce cercle d'acteurs. Cela est d'autant plus important que le Gret, dans son rôle de facilitateur, et l'Union européenne, en tant que bailleur, font également partie de ce cercle, le périmètre étant considéré localement comme « protégé par les Blancs », qui font figure d'alliés de taille pour la Capak et les exploitants... mais qui posent de façon aiguë la question de la pérennisation du « commun ».

Le maintien de l'intégrité du périmètre et de sa vocation agroforestière est pourtant fondamental pour pouvoir négocier les accords de sécurisation foncière avec les acteurs externes. Un mitage du périmètre fragiliserait en effet les logiques d'aménagements collectifs (villages, routes, pare-feu, etc.) et d'économies d'échelle souhaitées dans le cadre de la production et de la commercialisation des cultures et du charbon de bois. La communauté des exploitants agroforestiers perdrait peu à peu une unité et une identité territoriales caractéristiques de leur histoire commune, en cours d'écriture. Le périmètre apparaîtrait comme moins uni, plus fragile. Or, ce risque de mitage est



Le Grand chef Kaponda (décédé en 2022), l'ancien chef de groupe Inakilyba et un animateur du projet Afodek participent au lancement d'une campagne agroforestière, novembre 2013

inévitablement accru si les titres fonciers sont attribués individuellement, la tentation de la spéculation foncière pouvant tôt ou tard se révéler trop forte pour les exploitants. Afin d'éviter tout risque de démantèlement du périmètre par l'intérieur, la stratégie adoptée par le Gret a consisté à obtenir l'ensemble des titres fonciers au nom de la Capak, en tant qu'association faïtière représentant l'ensemble des exploitants. **Ce portage collectif du foncier apparaît ainsi comme un pilier du commun agroforestier.** Cela suppose toutefois que les exploitants restent suffisamment impliqués et mobilisés dans le cadre de leur structure associative de gouvernance pour garder le contrôle des décisions prises par la Capak.

La sécurisation foncière du périmètre repose ainsi sur deux piliers. Le premier est la Capak, porteuse des titres fonciers au nom des exploitants et responsable de la conduite du travail de veille et de négociation vis-à-vis des acteurs externes influents. Le deuxième, moins visible mais tout aussi important, est l'engagement réel des exploitants du périmètre dans les décisions et le suivi de la sécurisation foncière, dans le cadre de leur dispositif de gouvernance associative. Deux piliers qu'il importerait de renforcer.

● Un financement autonome à construire

À l'origine, le Gret et ses partenaires conçoivent et expérimentent un schéma de financement pérenne des activités économiques des ménages et de la gouvernance du périmètre. Celui-ci est construit sur le modèle de gouvernance coopérative/CPP. Il repose sur un fonds de roulement initialement abondé par le projet *via* l'Union européenne et géré par le projet. Il est prévu à terme qu'il soit abondé par un prélèvement sur la vente des productions agroforestières de la coopérative, et géré par le président du CPP. Ce fonds de roulement permet aux agriculteurs d'acheter des intrants pour mettre leurs parcelles en culture pendant deux ans. Une combinaison de facteurs (mauvaise qualité de certains sols, attaques de chenilles, semis tardifs, application inadaptée d'intrants, etc.) provoque de mauvaises récoltes, engendrant une baisse des remboursements des avances faites par le fonds de roulement. En outre, le CPP diffuse auprès des exploitants le message que les avances doivent être considérées comme des dons. Cette première expérience se révélant non concluante, ce mécanisme de financement est abandonné. Depuis, les exploitants préfinancent leur production vivrière chacun de leur côté, certains à partir de revenus issus d'autres sources (ils combinent notamment plusieurs activités professionnelles, ce qui leur apporte une diversité de sources de revenus), d'autres avec les revenus issus de la carbonisation des bois de défrichage. Tous n'ont pas les mêmes capacités de préfinancement et les rendements des cultures sont souvent faibles. Les cotisations des exploitants couvrent difficilement les frais de fonctionnement de la Capak et des associations, également financés par les revenus issus de la location d'équipements transférés par le Gret à

la fin du projet Afodek (camion, voiture) et supportés par les projets au travers de défraiements. Les capacités d'action et de mobilisation des associations restent faibles.

Condition centrale de la pérennité du périmètre, **la question du financement n'est donc pas résolue**. Les besoins pour financer l'activité économique des ménages (pré-financement des campagnes agricoles, organisation de la commercialisation, etc.), la gouvernance associative (frais de fonctionnement) et l'acquisition des titres fonciers pour terminer de sécuriser le périmètre sont pourtant réels et importants. Les exploitants attendant de la Capak qu'elle sache mobiliser des fonds, notamment de l'aide internationale, celle-ci réfléchit aujourd'hui à une nouvelle source de revenus : les premières ventes de charbon de bois issu des plantations, qui vont progressivement rentrer en production en 2023. **Ces premières ventes pourraient offrir l'opportunité d'une action collective**, motivée par la perspective de revenus concrets. En effet, sans pour autant souhaiter un retour au modèle coopératif initial, avorté, les exploitants se disent favorables à une commercialisation collective et centralisée des productions du périmètre (charbon et produits vivriers) *via* un lieu de vente unique, afin de bénéficier de meilleurs prix de vente que dans la pratique actuelle de commercialisation individuelle sur la parcelle, en bord de champ. La Capak a commencé à élaborer un plan d'affaires : elle pourrait s'équiper pour collecter la production dans les dépôts communautaires, et louer un emplacement sur le marché voisin pour la vendre. Elle ponctionnerait un prélèvement sur les ventes, qui financerait le service et apporterait un revenu pérenne à la structure associative et à ses membres.

L'entrée en production des plantations soulève ainsi des questions concrètes susceptibles de mobiliser les exploitants pour définir, dans le cadre de leur structure associative, des règles portant d'une part sur l'organisation de la production et de la commercialisation, et, d'autre part, sur le partage et l'utilisation des bénéfices entre les exploitants, les associations et la Capak. La définition des règles de gestion et de partage gagnerait à être construite progressivement dans le cadre d'une démarche d'apprentissage collectif. ●

PARTIE 4

Quels apprentissages pour une approche par les communs ?

UNE APPROPRIATION ENDOGÈNE D'UN SCHÉMA DE GOUVERNANCE PROPOSÉ DE L'EXTÉRIEUR

L'expérience de ce périmètre agroforestier montre une démarche endogène d'appropriation d'une proposition exogène d'organisation. En effet, la « demande sociale » à laquelle a répondu à l'origine le projet Afodek n'a pas été formulée par les exploitants du périmètre. Ses promoteurs locaux ont été le Grand chef Kaponda et le président du CPP, le premier pour sécuriser la vocation agricole de terres menacées par des projets de lotissements immobiliers, le second pour mobiliser des ressources au profit de son association et de sa coopérative. La conception du modèle de mise en valeur agroforestière et du schéma coopératif initial de gouvernance a elle aussi été pensée et promue par des acteurs extérieurs (Union européenne, Gret, Nature+). Les principaux concernés, les exploitants, n'ont au départ pas été consultés. À la faveur d'un changement de stratégie du projet (retrait du CPP et abandon du projet coopératif en 2015), les exploitants se sont investis activement dans la co-construction d'un dispositif de gouvernance hybride original, sur la base d'une proposition associative exogène du Gret. Ils s'approprient depuis progressivement la gouvernance, comme l'illustrent la modification de la règle fondatrice du périmètre et la réorganisation interne de la fonction de suivi.

La dynamique d'appropriation a été favorisée par l'évolution du positionnement et de la stratégie d'intervention du Gret, qui est passé progressivement d'une logique projet « clé en main » à la co-construction d'une organisation associative, puis à l'accompagnement des acteurs sous le prisme d'une approche par les communs.

Le Gret se positionne dorénavant en facilitateur d'un processus de « façonnage²⁰ » de la gouvernance du périmètre par les exploitants, sur la base de la proposition associative co-construite. Il sera intéressant d'observer comment ces derniers feront évoluer leur organisation, peut-être dans des logiques de « bricolage institutionnel²¹ » restant à découvrir.

Peut-on voir dans ce processus d'appropriation les prémices de l'émergence d'un commun ? Il est trop tôt pour le dire, et il est encore difficile de percevoir les leviers de l'action collective au niveau de l'ensemble du périmètre. Si cette tendance venait toutefois à se concrétiser, cela indiquerait qu'un opérateur de développement externe peut effectivement impulser une dynamique de commun.

DES PRÉREQUIS À L'ÉMERGENCE DE L'ACTION COLLECTIVE

L'action collective ne se décrète pas, mais une approche par les communs peut contribuer à créer les conditions favorables à son émergence et à son expression. L'expérience illustre et met en relief plusieurs prérequis à l'émergence d'une action collective.

Les manifestations d'action collective observables à l'échelon local, au niveau des sites agroforestiers (entraide entre exploitants, organisation pour gérer des outils d'intérêt collectif, initiatives de production communautaires), confortent la décision du projet de regrouper les familles en hameaux et de créer une association par site. Ces conditions favorisent les espaces et les moments de rencontre. Les familles se connaissent et se côtoient, partagent un parcours d'installation, perçoivent des difficultés similaires. Elles ont aussi le pouvoir de prendre des initiatives concernant le site.

L'action collective est moins perceptible au niveau du périmètre et de ses 150 exploitants répartis en dix hameaux. La seule manifestation visible semble être la décision prise par les délégués des exploitants, en assemblée générale de la Capak, de modifier la règle principale du protocole d'engagement en réponse à un problème de tension sociale partagé et perçu par la majorité des exploitants. On observe que cette initiative a été prise quand le Gret n'était plus présent et sous l'influence de la chefferie, suggérant que l'appréciation des rapports de force du moment a probablement eu un rôle à jouer dans le déclenchement de l'action collective. Dans le même temps, l'absence de mobilisation collective autour d'enjeux partagés, tels que la sécurisation foncière ou la question du financement, relèverait à la fois d'un déficit de connaissances partagées de l'ensemble du périmètre et d'un manque d'appropriation collective de l'organisation faïtière par les exploitants.

20. Ostrom E. (2009).

21. Cleaver F., De Koning J. (2002).

L'analyse suggère ainsi plusieurs prérequis à considérer pour favoriser l'action collective dans une approche par les communs. L'un d'eux est de créer les conditions d'une interconnaissance des parties prenantes et du sentiment de partager une aventure commune (illustré ici par les manifestations d'action collective observées au niveau des sites). Un deuxième prérequis est de créer les conditions d'une connaissance partagée et d'une appropriation collective de l'objet du commun (illustré ici en creux par le déficit de connaissances sur l'ensemble du périmètre et ses dix sites). Un troisième est de créer les conditions d'une appropriation collective de la structure de gouvernance (illustré ici en creux par la distance qui s'installe entre les exploitants et le comité de gestion de la Capak). Par ailleurs, l'environnement institutionnel et l'appréciation des rapports de force du moment sont déterminants pour permettre l'action collective.

DES DISPOSITIFS DE SUIVI-ÉVALUATION UTILES À L'APPRENTISSAGE COLLECTIF

L'expérience apporte des enseignements sur un élément central de la dynamique de commun, à savoir le dispositif de suivi-évaluation réflexif, pensé comme un outil d'aide à l'apprentissage collectif.

Le système de suivi-évaluation initialement conçu par le Gret avait pour objectif de suivre le rythme de mise en valeur du périmètre et le respect des engagements de plantation annuelle. Le suivi et le traitement des informations étaient effectués par le Gret, qui faisait appliquer les sanctions et se chargeait, le cas échéant, d'exclure les contrevenants. Le transfert du dispositif aux exploitants lors de la mise en place de l'organisation associative, adapté par l'apport d'indicateurs de suivi des instances de gouvernance, a très vite montré des limites.

Au-delà de l'incapacité technique de la Capak à traiter les informations collectées, ce transfert a surtout révélé l'incompatibilité des fonctions d'aide à l'apprentissage et de contrôle du respect des règles dans un même outil. L'assimilation du suivi-évaluation aux décisions d'exclusion des contrevenants a conduit les associations à transférer la responsabilité de l'ensemble du suivi à la Capak. Ce report sur l'organisation faïtière induit une plus faible implication des exploitants dans le suivi de leurs propres règles, suivi qui leur serait en théorie utile pour, le cas échéant, les faire évoluer. Faut-il alors penser à une séparation des fonctions d'apprentissage et des fonctions de contrôle du respect des règles ? Il est possible que cette incompatibilité résulte du fait que la règle en question a été décidée par le projet, extérieur, dans une relation verticale avec chacun des exploitants – règle qu'ils ont par ailleurs pris l'initiative de faire évoluer.

En résumé, un dispositif de suivi-évaluation réflexif du commun doit idéalement être conçu par les *commoners* pour les *commoners*, et non pas par le projet. Ces derniers sont en effet les mieux à même de définir des indicateurs et des outils de suivi utiles à leur mobilisation et à leur apprentissage. L'articulation entre les mécanismes de suivi-évaluation réflexif à des fins d'apprentissage et les mécanismes de contrôle du respect des règles mérite, à tout le moins, d'être réfléchi avec attention.

LE POIDS DES ACTEURS EXTERNES DANS LA GOUVERNANCE D'UN COMMUN

L'expérience montre l'importance vitale que représente pour un commun la capacité de savoir composer avec des acteurs institutionnels perçus comme externes, qualifiés ici d'influents. Les efforts portés sur la gouvernance associative interne, centrée sur les relations entre les exploitants, et entre les exploitants et le périmètre, sont nécessaires mais pas suffisants pour assurer la pérennité du commun agroforestier, qui s'inscrit dans un environnement plus large.

L'analyse montre toute l'influence potentielle et réelle de la chefferie et des chefs de villages voisins, de l'entreprise Gécamines, des services techniques de la province, et même du Gret et de l'Union européenne, dans la consolidation foncière du périmètre. Ces acteurs offrent également des opportunités de financement pérenne pour le périmètre. Ainsi, le nouveau chef Kaponda élabore actuellement un plan de développement local de la chefferie financé grâce aux recettes fiscales dont il dispose, au sein duquel le périmètre agroforestier a toute sa place. De leur côté, les compagnies minières abondent des fonds de développement local à destination des villages. Les ministères provinciaux de l'agriculture et des forêts peuvent, par leur choix de politiques publiques, favoriser ou non le développement de l'activité agroforestière du périmètre (par la fiscalité par exemple). L'appui de ces acteurs externes et influents est donc un enjeu majeur pour la survie et le développement du commun forestier. Jusqu'à présent, le Gret a joué un rôle important de facilitation et d'intermédiation entre le périmètre et ces acteurs externes, qu'il importe maintenant de considérer comme partie prenante du commun. Plusieurs modalités d'articulation sont envisageables, de la simple veille pour réagir au coup par coup à l'institutionnalisation d'espaces de dialogue qui associeraient d'une certaine façon ces acteurs externes à une gouvernance partagée du périmètre. ●

Perspectives

ACCOMPAGNER LA CONSOLIDATION DE LA GOUVERNANCE DU PÉRIMÈTRE AUTOUR D'ENJEUX ÉCONOMIQUES

Avec l'arrivée à maturité des parcelles d'acacias, les exploitants ont l'opportunité de se mobiliser dans la construction en commun de l'organisation de la production et de la commercialisation du charbon de bois. Conduite au niveau de l'ensemble du périmètre, cette réflexion aura une incidence sur les relations entre exploitants, sur leurs associations et le périmètre, et fera évoluer la gouvernance et les règles de production, de transformation, de commercialisation, de partage et d'utilisation des revenus monétaires générés. Le Gret pourrait favoriser la conduite de cet exercice dans une démarche d'apprentissage collectif, au fur et à mesure de l'entrée en production des plantations. Cela offrirait également l'opportunité de faire évoluer les outils et les modalités de planification et de pilotage technique et financier (outil de suivi cartographique, plan d'affaires, outil de gestion financière, etc.), et de les mettre en œuvre dans le cadre d'un dispositif de suivi-évaluation favorable à l'apprentissage collectif, en veillant à le distinguer d'un dispositif de contrôle du respect des règles et d'application des sanctions.

D'autres activités économiques, et notamment le maraîchage, pourront s'inscrire dans des démarches similaires.



Fabrication de briques pour la construction des dépôts communautaires à partir de termitières situées dans les parcelles, 2015

ACCOMPAGNER LA CONSTRUCTION DES CONDITIONS DE PÉRENNISATION DU PÉRIMÈTRE

Une deuxième priorité consiste à renforcer les conditions de pérennisation du périmètre – foncières et financières –, à ce jour très fragiles et fortement dépendantes du Gret. L'obtention de titres de concession foncière demeure un enjeu de court terme majeur, sur lequel des solutions innovantes pourraient être explorées : action collective auprès de la province, contributions des exploitants au financement sur la base des recettes issues de la vente du charbon de bois, etc. La mobilisation de financements pour le développement des activités agricoles et forestières pourra être recherchée du côté des fonds miniers, de la chefferie ou de la province. L'exploration de ces solutions potentielles devrait s'inscrire dans une logique de renforcement de la gouvernance à deux niveaux. Il s'agira, d'une part, de renforcer la gouvernance interne sur le périmètre, en créant les conditions de l'action collective des 150 exploitants au niveau du périmètre, et, d'autre part, de renforcer les capacités de la Capak à composer avec des acteurs externes influents, tels que la chefferie, dans sa double nature coutumière et administrative, les miniers et les pouvoirs publics, en créant des mécanismes de dialogue et de collaboration susceptibles d'élargir la gouvernance partagée du périmètre. ●

GLOSSAIRE

ACTION COLLECTIVE. « Action entreprise par un groupe (soit directement, soit en son nom au travers d'une organisation) en faveur des intérêts partagés et perçus de ses membres (Scott et Marshall, 2009). Les théories de l'action collective se réfèrent au partage des coûts et des avantages de l'action collective pour gérer des biens publics ou collectifs¹. »

Le concept d'action collective que nous utilisons s'inscrit dans la théorie développée par Elinor Ostrom en opposition aux thèses qui postulent que les individus ne voient que leurs intérêts particuliers de court terme et sont incapables de prendre des décisions d'intérêt collectif ou de long terme, nécessitant de ce fait des solutions imposées de l'extérieur, *via* l'État ou la privatisation. Ostrom a démontré que les individus, par leur action collective, sont capables de résoudre les problèmes fondamentaux de l'organisation collective sans solution imposée par un acteur extérieur, en créant une institution commune, où chacun s'engage à suivre les règles, et en suscitant la surveillance mutuelle, c'est-à-dire en créant un commun². L'action collective créant le commun est aussi qualifiée de « *commoning* » ou de « faire commun ». Créer les conditions de l'action collective est une dimension centrale de l'approche par les communs.

APPROCHE PAR LES COMMUNS. Façon de réfléchir et de conduire une intervention d'aide au développement lorsque celle-ci souhaite faciliter la construction de gouvernances partagées « en communs ». Une approche par les communs affirme une intention politique de justice sociale et environnementale, mobilise les cadres conceptuels des communs, mais aussi de l'économie sociale et solidaire ou de l'éducation populaire, et fait appel à des méthodes de facilitation.

BRICOLAGE INSTITUTIONNEL. Concept permettant de questionner la vision bureaucratique et linéaire des projets de développement souhaitant agir en faveur d'institutions solides et durables. Le bricolage institutionnel désigne un processus par lequel les gens, consciemment et inconsciemment, façonnent ou reçoivent des arrangements institutionnels, en s'appuyant sur tous les matériaux institutionnels

1. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 125.

2. Ostrom E. (1990).

disponibles, quel que soit leur objectif initial. Dans ce processus, d'anciens arrangements sont modifiés et de nouveaux inventés. Des composants institutionnels d'origines différentes sont continuellement réutilisés, retravaillés ou remodelés pour remplir de nouvelles fonctions. Appliqué à la gestion des ressources naturelles de propriété commune, le bricolage institutionnel renvoie à la manière dont les acteurs locaux, par des interactions imprévues et des « arrangements sociaux et culturels », façonnent des institutions dynamiques, adaptatives, dont la nature n'est pas figée³.

BOUCLE D'APPRENTISSAGE. Concept utile pour penser l'accompagnement d'un processus continu d'apprentissage collectif qui caractérise une dynamique de commun. Conduit dans une démarche empirique d'essai-erreur, le processus d'apprentissage peut être décrit comme une succession de « boucles d'apprentissage » permettant à l'ensemble des acteurs concernés de poser un diagnostic partagé, puis de formuler, de mener et d'évaluer des expérimentations, et enfin de tirer des conclusions et de prendre des décisions sur des enjeux de gouvernance ou des aspects techniques liés au commun. Chaque boucle portant sur un aspect spécifique alimente la suivante, constituant ainsi une spirale d'apprentissage⁴.

COMMUN. Dynamique d'organisation sociale dans laquelle un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, décide de s'engager dans une action collective pour construire une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (une ressource, un service ou un territoire par exemple).

FACILITATION. La facilitation consiste à créer les conditions de la coopération entre différents acteurs, créer les conditions de l'action collective, créer les conditions de l'apprentissage collectif. Le facilitateur aide le collectif à prendre conscience de ses besoins et à trouver ses propres solutions. Dans le cadre de l'approche par les communs, dès lors qu'une intention politique de l'intervention d'aide est précisée, le facilitateur n'est pas neutre mais au contraire « engagé » pour plus de justice sociale, environnementale et de résilience.

FAIRE COMMUN. « Le "faire commun", ou *commoning*, est le processus qui conduit des individus à se mobiliser pour mettre en partage des savoirs, des expériences, des moyens humains, techniques ou financiers, en vue de la réalisation d'un intérêt commun et approprié. Il est l'essence de l'action collective⁵. »

3. Cleaver F., De Koning J. (2015).

4. Melki S., Kibler J.-F. (2016).

5. Aubert S., Botta A. (2022), p. 240.

GOVERNANCE. Processus par lequel est créé un répertoire de règles, de normes et de stratégies qui guide le comportement des acteurs dans un domaine donné d'interactions politiques⁶. Un système de gouvernance englobe tant les acteurs et institutions que les normes mobilisées formelles et informelles, ou que les pratiques d'élaboration de règles, leur mise en œuvre et leur contrôle. Ces règles peuvent être objet de consensus ou de mise en concurrence entre les acteurs. De façon prescriptive, la gouvernance se réfère au pouvoir de décider de règles et aux différents registres d'autorité sur lesquels elles reposent.

GOVERNANCE PARTAGÉE. Modèle d'action publique qui postule que chacun des acteurs concernés, notamment les citoyens, mais aussi les secteurs public et privé, exerce un pouvoir réel dans les prises de décision et le contrôle de leur application. Nous pouvons la qualifier de **gouvernance partagée « en communs »** lorsque la gouvernance est construite et constamment améliorée dans une dynamique sociale de commun, notamment d'action collective et d'apprentissage collectif. Le qualificatif « en communs » souligne le caractère dynamique et évolutif de ce type de gouvernance.

INSTITUTION. Les institutions regroupent à la fois les organisations et les règles, les modes de faire et d'être, mais également les structures de pensée, concepts et paradigmes générés et utilisés pour structurer les modes d'interaction au sein de ces organisations dans le but d'influer sur les décisions individuelles et collectives.

Pour Ostrom, « le terme "institution" n'est pas [...] synonyme d'organisation. Le terme signifie "un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres"⁷ ».

SITUATION D'ACTION. Espace social dans lequel des acteurs observent des informations, sélectionnent des actions, s'engagent dans des modèles d'interaction et obtiennent des résultats de leur interaction. Boîte noire où les choix politiques sont faits⁸. ●

6. McGinnis M.D. (2011).

7. Ostrom E. (2009), p. 9.

8. McGinnis M.D. (2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Antona M., Bousquet F. (dir.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché : échanges avec Elinor Ostrom*, Versailles, Éditions Quæ, 143 p.
- Aubert S., Botta A. (dir.) (2022), *Les communs : un autre récit pour la coopération territoriale*, Versailles, Éditions Quæ, 272 p.
- Cleaver F., De Koning J. (2015), "Furthering critical institutionalism", *International Journal of the Commons*, Vol. 9, No. 1, March 2015, p. 1-18.
- Duret R. (2022), *L'approche par les communs dans le cadre d'un projet d'agroforesterie dans le Haut-Katanga – Capitalisation des projets AFODEK et APHK menés par le Gret entre 2012 et 2021*, 84 p.
- Fetiveau J. (2018), Programme Sécurité alimentaire, Agroforêts pour le développement de Kipushi (Afodek) – Rapport narratif final, Gret, 80 p.
- Ipo Wats'okla S., Mbayo Monga G., Mpia Imanda P., Mwamba Ngela R., Ngoy Shutcha M. (2021), *Rapport de l'étude sur la carbonisation des Acacia auriculiformis du périmètre agroforestier du projet AgroForets pour le Développement de Kipushi (Afodek)*, université de Lubumbashi, Faculté des sciences agronomiques, 23 p.
- Kibler J.-F. (dir.) (2022), *Forêts villageoises et filières bambou dans les montagnes du Nord Laos : inscrire les communs dans les politiques publiques ?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 46 p., Carnet Faire commun, n° 1.
- McGinnis M.D. (2011), "An Introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: A simple guide to a complex framework", *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, p. 169-183, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- Melki S., Kibler J.-F. (2016), *Processus d'apprentissage collectif et dynamiques des communs : filières bambou dans les montagnes du Nord Laos* [Communication présentée à la conférence internationale Communs et développement organisée par l'AFD les 1^{er} et 2 décembre 2016 à Paris], 10 p.
- Olivier de Sardan J.-P. (2021), *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 480 p.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 279 p.
- Ostrom E. (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions* (trad. et synthèse par P. Lavigne Delville), Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 33 p., Coopérer aujourd'hui, n° 67.
- Scott J., Marshall G. (2009), *A Dictionary of sociology*, 3rd ed., Oxford University Press. ●

Imprimé en août 2022 sur les presses d'ISIPRINT.

Dépôt légal : septembre 2022.

UN PÉRIMÈTRE AGROFORESTIER EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

D'un projet de développement à l'émergence d'un commun ?

Ce carnet retrace l'accompagnement conduit par le Gret pour la création d'un périmètre agroforestier dans la province du Haut-Katanga en République démocratique du Congo, et la façon dont s'est structurée sa gouvernance.

En réponse à la pression grandissante sur l'écosystème de *miombo*, dégradé par l'urbanisation, la production de charbon de bois et l'agriculture sur brûlis, et face à la difficulté des ménages à générer des revenus décents *via* les systèmes agricoles dominants, le Gret et ses partenaires, l'ONG belge Nature+ et le Centre de promotion du paysannat, initient en 2012 un projet de création de périmètre agroforestier de 2 000 hectares. Ce carnet montre comment l'évolution de la stratégie du Gret, passée d'une logique projet « clé en main » à une approche par les communs, a permis l'appropriation de la gouvernance du périmètre par les exploitants. Il s'interroge sur la manière dont un opérateur de développement peut, sur la base initiale d'une proposition exogène, impulser une dynamique de commun.

Destiné aux associations, ONG et bailleurs de fonds promouvant les initiatives autour des communs, ce document s'efforce de tirer des enseignements utiles pour prolonger la dynamique engagée en République démocratique du Congo, et pour penser et mettre en œuvre de telles expérimentations dans d'autres contextes.

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des financeurs.

EN PARTENARIAT AVEC :



Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00 – www.gret.org

ISSN 2677-9803
ISBN 978-2-86844-342-7



9 782868 443427