

R RAINFOREST
FOUNDATION UK

SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

**CARTOGRAPHIER L'AVENIR : VERS
UNE PARTICIPATION RÉELLE DES
COMMUNAUTÉS FORESTIÈRES
DANS LA PLANIFICATION DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
EN RDC ET AU CAMEROUN**

Avril 2020



UN RAPPORT DE LA SÉRIE
«SOUS LA CANOPÉE»

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Les forêts tropicales du Bassin du Congo représentent l'une des réserves de biodiversité les plus importantes au monde, jouent un rôle crucial dans la régulation du climat global et sont essentielles à la survie de millions de personnes. Il est largement admis que les régimes fonciers actuels dans les pays d'Afrique Centrale sont inadaptés pour répondre aux multitudes revendications, usages et pressions juxtaposés qui s'exercent sur les forêts, et une vague de réformes de ces systèmes a été lancée dans la région au cours des dernières années.

De telles réformes comportent des risques et opportunités inhérents pour les communautés dépendantes des forêts. D'une part, une approche qui serait excessivement descendante (*top down*), se fiant uniquement aux images satellites et à la télédétection, pourrait se traduire par exemple par une allocation des terres entièrement basée sur les ressources ligneuses, les types de sols ou la biodiversité et les niveaux de carbone, plutôt que sur les occupations des terres et les droits fonciers coutumiers existants. Ce problème se pose d'autant plus dans un contexte marqué par des communautés peu représentées et sans droits fonciers, ainsi que par une absence d'informations géographiques fiables et transparentes sur leur usage, possession et propriété des forêts.

D'autre part, la planification de l'aménagement du territoire peut être un mécanisme pour clarifier et sécuriser les tenures communautaires dans les zones forestières, un enjeu de plus en plus reconnu comme fondamental pour une bonne gouvernance foncière et forestière. Les réformes en cours au Cameroun et en République Démocratique du Congo (RDC) prévoient un rôle pour les autorités locales (secteurs, communes) dans la planification de l'aménagement du territoire, ce qui en théorie créerait une interface idéale entre les communautés locales et les processus de planification à grande échelle, et permettrait de tester des approches ascendante (*bottom-up*) de planification participative intégrant les droits et besoins locaux.

Afin de déterminer les facteurs clés d'un processus réussi, cette étude se penche sur plusieurs expériences passées de planification de l'aménagement du territoire dans le Bassin du Congo, ainsi que sur certaines des meilleures pratiques implémentées ailleurs dans le monde. Sur cette base, nous avons identifié les opportunités, obstacles et besoins dans les deux pays, et avons trouvé que :

GOVERNANCE, LOIS ET POLITIQUES

- Des politiques et stratégies nationales robustes sont nécessaires pour renforcer l'autonomie des parties prenantes locales, en accord avec les meilleures pratiques internationales, comme les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts* de la FAO.
- De telles politiques doivent également clarifier les rôles des différents acteurs, ainsi que la façon dont les plans d'utilisation des terres recourent ceux développés à des niveaux supérieurs ou pour d'autres secteurs.
- La planification de l'aménagement du territoire n'est pas une fin en soi et doit être accompagnée d'approches qui donnent réellement les droits de propriété et les responsabilités de gestion aux communautés locales, par exemple à travers des législations relatives aux forêts communautaires et à des réformes plus vastes des systèmes fonciers.

INSTITUTIONS DE PLANIFICATION

- Le mandat et les capacités des ministères de planification doivent être renforcés pour éviter une capture par des ministères plus puissants ou l'influence d'intérêts personnels.
- Le rythme de dévolution aux institutions locales de planification doit être accéléré par un investissement bien plus important dans les représentations locales des ministères de planification et par l'implantation de cellules multidisciplinaires en leur sein.
- Bien plus de ressources doivent être investies dans la société civile locale et nationale pour qu'elle puisse accompagner et faire le suivi des processus de planification.
- Si possible, les fonctions de planification au niveau communautaire doivent s'inscrire dans les institutions coutumières et systèmes fonciers existants, plutôt que de s'imposer comme des

structures artificielles qui ont peu de chance d'être acceptées. En même temps, des mesures spécifiques doivent être mises en place pour assurer la participation significative des groupes souvent marginalisés, comme les femmes et les peuples autochtones.

MISE EN ŒUVRE

- La mise à disposition de données et d'accompagnements multidisciplinaires dans les processus de planification doit être améliorée afin d'informer la prise de décision.
- Les plans développés doivent être réalistes et réalisables, et doivent se baser sur les connaissances et pratiques locales, en accord avec les ressources disponibles et les capacités des communautés à les mettre en œuvre.
- Les capacités des communautés à représenter efficacement leurs intérêts dans le processus de planification locale, vis-à-vis du secteur privé, des grandes organisations de conservation et des autorités locales, doivent être renforcées.
- Plutôt que d'attendre le résultat de réformes nationales longues, il faut envisager de commencer par planifier l'utilisation des terres au niveau du village et se concentrer ensuite sur le niveau du secteur ou de la commune (et au-delà). Une telle approche encouragerait l'acceptation à toutes les échelles, et stimulerait des investissements privés et institutionnels indispensables en zones rurales.
- Le pilotage de projet de planification dans des « points chauds », c'est-à-dire des zones dans lesquelles il y a un grand nombre de revendications juxtaposées et opposées, doit être priorisé pour développer des meilleures pratiques concernant les approches multi-acteurs.
- Entre temps, les prérequis légaux de due diligence et de consultations publiques doivent être renforcés et appliqués pour mettre fin aux allocations unilatérales qui sapent les efforts collectifs de planification.



FIGURE 1 – DÉFINITION DE LA PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DÉFINITION DE LA PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (OU PLANIFICATION DE L'UTILISATION DES TERRES)

Il est important de commencer par clarifier quelques concepts et terminologies relatifs à l'aménagement du territoire qui sont souvent mal compris, ralentissant les progrès dans le domaine. Dans le cadre de cette étude, la définition des Directives pour la Planification Intégrée de la Gestion Durable des Ressources (FAO/PNUE, 1999) a été utilisée :

La planification des terres est une procédure systématique et itérative mise en œuvre pour créer un environnement favorable au développement durable des ressources en terres qui satisfasse aux besoins et demandes de la population. Elle évalue les potentiels et les contraintes physiques, socio-économiques, institutionnelles et légales relatives à une utilisation optimale et durable des ressources en terres, et elle donne pouvoir à la population de prendre des décisions sur la manière d'affecter ces ressources.

GLOSSAIRE

Plan d'aménagement du territoire : Un plan qui détermine la stratification des utilisations des terres au sein d'un paysage, la distribution géographique et localisation de ces zones, leurs relations, et leurs objectifs et fins de développement.

Zonage : Un processus d'identification de zones géographiques séparées par différents usages et différentes règles d'usage dans le cadre d'un processus plus large de planification de l'aménagement du territoire.

Analyse d'adéquation des sols : Un processus de comparaison des prérequis pour un usage et des propriétés du sol.

Couverture de sol : La couverture (bio)physique observée sur la surface de la terre, d'ordinaire décrite comme les types de forêts, de zones humides, de surfaces imperméables, d'agriculture, etc. La différence avec le concept d'usage des sols est que ce dernier décrit comment les populations *utilisent* ces sols (par exemple pour le développement, la conservation, ou plusieurs usages combinés).

Tenure foncière : Il existe deux types principaux de tenure foncière Cameroun et en RDC : un système formel, régi par le droit écrit, avec une propriété officielle et une reconnaissance du titre de propriété, et un système traditionnel dans lequel la tenure foncière et les droits d'usage sont régis par des règles et pratiques coutumières souvent non écrites. Certains systèmes peuvent être une combinaison de ces deux types de tenure.

Cartographie participative : Une méthode pour documenter les attributs géographiques d'une zone à travers la participation active des populations locales.

Macro-zonage : Un processus de division d'une vaste zone géographique en plusieurs catégories d'utilisation des terres, ou en désignations et allocations à large échelle (par exemple « forêts de production », « aires protégées », etc.). Se fait habituellement à échelle 1/200 000 ou au-delà.

Méso-zonage : Il est effectué à l'échelle d'un paysage et peut inclure certaines désignations spécifiques, comme les concessions forestières et les parcs nationaux. Peut se faire aux échelles 1/50 000 – 1/200 000.

Micro-zonage : Il est effectué à petite échelle (1/1 000-1/5 000), et implique des zonages à l'échelle de sites. Peut faire partie d'un processus de méso- ou macro-zonage.

Séquençage : L'ordre des processus de planification et de zonage aux niveaux national, régional et local ainsi que pour les différents secteurs.

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	7
1.1	Utilisation des terres dans le Bassin du Congo	7
1.2	Demande croissante pour la terre	9
1.3	Décentralisation et droits des communautés forestières	11
1.4	Nouvel élan pour la planification de l'aménagement du territoire et opportunités pour les communautés	11
2.	LEÇONS DU PASSÉ : UN BREF HISTORIQUE DE LA PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES FORETS D'AFRIQUE CENTRALES	14
2.1	Leçons tirées des récents efforts de zonage dans le Bassin du Congo	16
2.2	Macro-zonage des forêts au Cameroun (1995)	16
2.3	Processus national de zonage des forêts en RDC (2003 - en cours)	18
2.4	Planification des paysages et méso-zonage dans les paysages CARPE (1995 - en cours)	18
3.	LEÇONS D'AILLEURS : LES CONDITIONS DU SUCCÈS	21
3.1	Planification communautaire des Premières Nations au Canada	21
3.2	Planification participative de l'aménagement du territoire au Laos	25
3.3	Planification participative de l'aménagement du territoire en Tanzanie du Nord	28
3.4	Planification participative de l'aménagement du territoire en Namibie	30
3.5	Synthèse : analyse des études de cas	31
4.	VERS DES MODÈLES INCLUSIFS DE PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RDC ET AU CAMEROUN	33
4.1	Gouvernance, lois et politiques	33
4.2	Institutions de planification	34
4.3	Mise en œuvre	40
5.	RECOMMANDATIONS	45
	REMERCIEMENTS	49
	REFERENCES	50

LISTE DES ACRONYMES

ANGT	Autorité Nationale de Gestion des Terres (Laos)
CAFI	<i>Central African Forest Initiative</i> Initiative pour les Forêts d'Afrique Centrale
CARPE	<i>Central Africa Regional Program for the Environment</i> Programme Régional pour l'Environnement en Afrique Centrale
CIFOR	<i>Centre for International Forestry Research</i> Centre de Recherche Forestière Internationale
CLIP	Consentement Libre, Informé et Préalable
DIAF	Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers (RDC)
ETD	Entité Territoriale Décentralisée (RDC)
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation of the United Nations</i> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GCRN	Gestion communautaire des ressources naturelles
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (désormais nommée GIZ, ou Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).</i> Entreprise Allemande pour la Coopération Internationale
IRD	<i>Institute of Research for Development</i> Institut de la Recherche pour le Développement
MAF	Ministère de l'Agriculture et des Forêts (Laos)
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (RDC)
MINAT	Ministère de l'Aménagement du Territoire (RDC)
MINEPAT	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (Cameroun)
MTR	Ministère des Terres et du Repeuplement (Namibie)
NAFRI	<i>National Agriculture and Forestry Research Institute</i> Institut National de Recherche sur l'Agriculture et la Foresterie (Laos)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAT	Planification de l'Aménagement du Territoire
PDL	Plan de Développement Local (RDC)
PIART	Planification Intégrée de l'Aménagement Régional du Territoire (Namibie)
PIREDD	Programme Intégré de Réduction d'Émissions
PLADDT	Plan Local d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (Cameroun)
PFNL	Produit Forestier Non Ligneux
PSG-RN	Plan Simple de Gestion des Ressources Naturelles (RDC)
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
REDD+	<i>Reducing Emissions from Deforestation and Degradation</i> Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts
SIG	Système d'Information Géographique
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> Agence Américaine pour le Développement International

1. INTRODUCTION

1.1 UTILISATION DES TERRES DANS LE BASSIN DU CONGO

La question de la gestion des terres dans le Bassin du Congo est un enjeu important. Le Bassin, qui couvre la République Démocratique du Congo (RDC), la République du Congo, la Guinée Equatoriale, le sud du Cameroun et le sud-ouest de la République Centrafricaine (RCA), représente l'une des réserves de biodiversité et de carbone les plus importantes au monde. On estime que les forêts qui couvrent la majorité de la région sont habitées depuis 50 000 ans, et elles sont essentielles à la survie d'environ 50 millions de personnes, dont plusieurs centaines de milliers de peuples autochtones « pygmées ». La région fait face à d'énormes difficultés de développement, et ses pays apparaissent constamment en bas des classements des indices de développement, tandis que la compétition pour le contrôle de ses abondantes ressources naturelles continue à alimenter l'insécurité et les conflits ouverts.

La principale stratégie d'utilisation des terres des gouvernements d'Afrique Centrale et de leurs partenaires de développement lors des dernières décennies a été de garder les terres sous contrôle étatique et de diviser les forêts en larges unités, principalement sous la forme de concessions d'exploitation forestière ou de zones de conservation stricte (voir Tableau 1 et Figure 3). En dépit de centaines de millions de dollars d'investissement dans une prétendue « gestion durable des forêts », l'industrie forestière continue souvent à être synonyme de favoritisme politique, de mauvaises pratiques de gestion et de gestion non-durable, de faibles recettes fiscales et de conflits avec les populations locales¹. Le réseau d'aires protégées dans la région a également été associé à des impacts sociaux négatifs et des abus de droits de l'homme commis sur les communautés forestières, en plus d'avoir obtenu des résultats discutables en termes de protection d'espèces clés².

TABLEAU 1 - ALLOCATIONS DE TERRES À L'EXPLOITATION FORESTIÈRE ET AUX AIRES PROTÉGÉES DANS LE BASSIN DU CONGO (HA)³

Pays	Superficie totale	Couvert forestier estimé	Aires protégées	Concessions forestières industrielles
Cameroun	46 942 810	20 370 000	4 152 315	10 519 581
RCA	62 456 800	5 833 000	6 873 515	3 724 974
RDC	234 427 510	107 181 000	25 795 541	12 841 130
Gabon	26 044 600	22 416 000	3 013 840	11 890 022
République du Congo	34 736 700	20 932 000	3 687 384	12 866 097
Total	404 608 420	176 732 000	43 522 595	39 000 674
Pourcentage de la superficie totale	-	44	11	10

Source : Couvert forestier (Mayaux et al., 2013) ; Concessions forestières et aires protégées (COMIFAC, 2013)

¹ Lawson (2014), Global Witness (2018).

² Sur un échantillon de 34 aires protégées (sur les 200 environ qui existent dans la région), 26 ont été associées avec le déplacement partiel ou total de communautés hors de leurs terres ancestrales, sans aucune forme connue de compensation. Des consultations avec les communautés locales ont eu lieu pour seulement 12 aires,

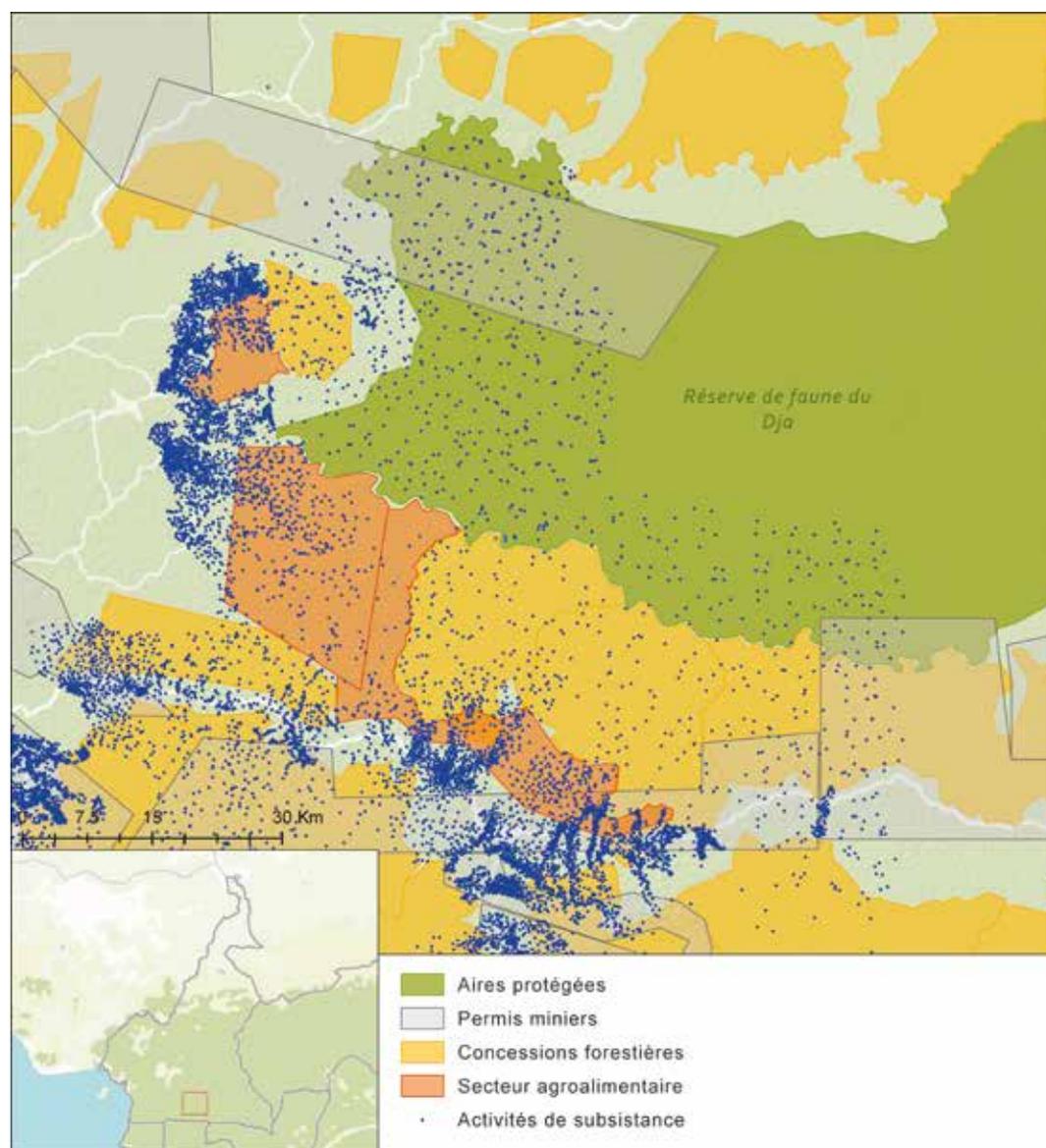
et seulement 2 consultations ont eu lieu avant la mise en place dudit parc. Pour plus d'informations, consulter : <http://rainforestparksandpeople.org/fr/>

³ Ce tableau n'est qu'une estimation. Il faut noter que les chiffres du couvert forestier, notamment, sont sujets à diverses interprétations.

De telles allocations ont souvent été faites sur des terres revendiquées et utilisées dans le cadre de systèmes coutumiers anciens qui restent bien établis et généralisés dans la région⁴. Cela a effectivement conduit à priver les communautés de terres, et à leur accorder des « zones » réservées qui sont principalement constituées de terres agricoles dégradées à proximité des routes et des rivières, jugées impropres à l'exploitation commerciale et à la protection de la biodiversité.

La seule exception notable est la RDC, où un moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions d'exploitation forestière, instauré en 2002, a conduit à préserver plus de 70 millions d'hectares de forêts primaires, potentiellement disponibles pour d'autres formes de gestion⁵. Cependant, moins de deux pour cent des forêts de la région sont couverts par une quelconque tenure communautaire formalisée.

FIGURE 2 – CARTE MONTRANT LES JUXTAPOSITIONS D'UTILISATION DES TERRES DANS LE SUD DU CAMEROUN



Source: MappingForRights, World Resources Institute.

⁴ USAID (2010).

⁵ Il faut noter que ce calcul n'inclut pas d'autres types de forêts, comme les savanes ou forêts mixtes, qui peuvent être adaptées au développement de forêts communautaires. Il n'inclut pas non

plus les allocations pour d'autres secteurs comme les mines, les hydrocarbures et l'agriculture commerciale, qui, selon les auteurs de cette étude, ne sont pas nécessairement incompatibles avec les activités forestières.

1.2 DEMANDE CROISSANTE POUR LA TERRE

L'industrie du bois est déjà de loin l'usage formel le plus répandu dans la région, et son importance continuera de croître dans les prochaines années. Parallèlement, des millions d'hectares de forêts supplémentaires seront nécessaires si les gouvernements d'Afrique Centrale veulent honorer les Objectifs d'Aichi, qui visent à désigner 17 pour cent de leur territoire comme **aires protégées**⁶, tandis que les **projets REDD+** et les programmes juridictionnels prennent de plus en plus d'importance, particulièrement en RDC.

Bien que le secteur de l'exploitation forestière reste prédominant, de nouvelles forces influencent les changements d'utilisations des terres. La demande pour la terre a nettement augmenté ces dernières années sous l'impulsion des agro-industries, de l'exploration pétrolière, des activités minières et des développements d'infrastructures associés, alors que les pays de la zone tentent d'atteindre le statut d'« économie émergente » dans les décennies à venir⁷.

La disponibilité des terres étant très limitée en Asie du Sud Est, le Bassin du Congo représente un nouvel horizon pour la production **d'huile de palme et d'autres commodités**⁸. Les gouvernements d'Afrique Centrale considèrent pour leur part ces investissements comme centraux à leurs plans de développement. Au Cameroun, le Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières (MINDCAF) est engagé depuis 2012 dans un processus national d'identification et de mise en réserve de vastes territoires pour des investisseurs nationaux et internationaux. Ces efforts incluent une cartographie d'adéquation pour l'huile de palme, le développement d'un Plan National d'Investissement Agricole et une stratégie nationale pour l'huile de palme. Les agro-industries émergent plus lentement en RDC, sans doute à cause de conditions d'investissement moins favorables, comme la mauvaise gouvernance, les restrictions sur la propriété étrangère, les infrastructures médiocres et l'accès moins développé au marché. Cependant, le pays

dispose d'une des superficies de terres arables inexploitées parmi les plus vastes au monde, et le gouvernement a prévu de développer 22 parcs agro-industriels qui couvriraient des millions d'hectares.

En termes **d'exploitation minière, d'hydrocarbures et d'infrastructures**, le Cameroun en particulier affiche des plans ambitieux, explicités dans le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (2009), qui pourraient transformer les dynamiques foncières dans le pays. Parmi les projets à large échelle déjà en développement, on compte le port en eaux profondes de Kribi et le chemin de fer « Nord Congo-Kribi » qui vise à transporter le minerai de fer exploité à Mbalam (Cameroun) et Nabeba (République du Congo), dans le cadre d'un système plus large d'extraction et de transport de minerais et de pétrole depuis les zones forestières jusqu'à la côte Atlantique. La RDC a quant à elle annoncé son intention d'exploiter les vastes réserves pétrolières qui se juxtaposent avec une majorité de ses forêts, et les investissements et la construction de grandes infrastructures s'accélèrent, notamment sous l'impulsion d'investissements chinois⁹.



Concession de palmiers à huile au Cameroun

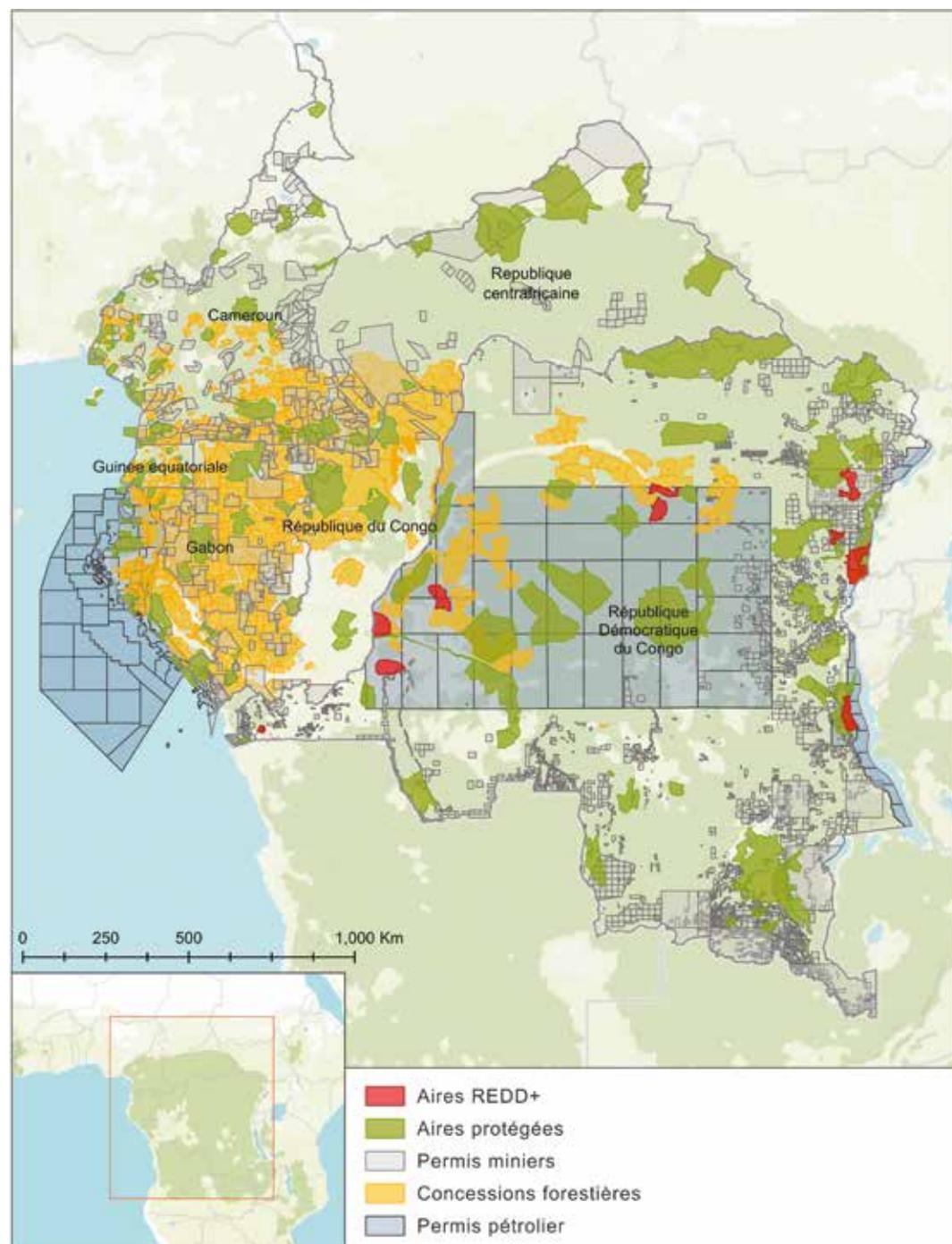
⁶ Voir l'objectif 11 des Objectifs d'Aichi, adoptés par la Convention des Nations Unies pour la Biodiversité <https://www.cbd.int/sp/targets/rationale/target-11/>. Il faut noter que les efforts actuels visent à augmenter cet objectif pour atteindre 30 pour cent d'ici 2030.

⁷ La RCA, la République du Congo et le Gabon visent à devenir des économies émergentes d'ici 2025, la RDC d'ici 2030 et le Cameroun d'ici 2035.

⁸ Voir par exemple Rainforest Foundation UK (2013).

⁹ Par exemple, en 2008, la Chine et la RDC ont passé un accord à hauteur de 9 milliards de dollars USD dans le cadre duquel la Chine s'engageait à faire des prêts pour la construction d'autoroutes et de chemins de fer en échange de minerais tels que le cuivre et le cobalt.

FIGURE 3 – CARTE DE LA COUVERTURE FORESTIÈRE ET DES ALLOCATIONS DE LARGE ÉCHELLE DANS LE BASSIN DU CONGO



Source: MappingForRights, World Resources Institute

En même temps, **des pressions démographiques importantes s'exercent sur les forêts, les moyens de subsistance et les services publics**, avec des populations croissantes dans certaines zones rurales, tandis que d'autres connaissent des phénomènes de migration vers les zones

urbaines. La déforestation s'accélère dans de nombreuses régions, même si elle reste bien inférieure aux taux constatés en Amazonie et en Asie du Sud Est.

1.3 DÉCENTRALISATION ET DROITS DES COMMUNAUTÉS FORESTIÈRES

Si une demande effrénée pour la terre pose des risques clairs pour les communautés et les forêts de la région, certains facteurs derrière les changements d'utilisation des terres peuvent susciter davantage d'optimisme. En politique internationale, la clarification et sécurisation des droits fonciers des communautés rurales sont aujourd'hui généralement reconnues comme des caractéristiques d'une bonne gouvernance des ressources naturelles¹⁰. Certains instruments, comme les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (FAO) sont promus de manière très large depuis 2012, par exemple au G20, à la Conférence de Rio+ 20 et à l'Assemblée Générale de l'ONU, tandis que le foncier apparaît comme un enjeu transversal dans les Objectifs de Développement Durable. C'est en partie pour cette raison que les droits fonciers des communautés ont, sur le papier tout du moins, gagné en visibilité dans le portfolio des partenaires de développement des pays du Bassin du Congo¹¹.

Il y a également eu des changements perceptibles concernant les droits des communautés forestières dans les lois et politiques nationales, y compris aux plus hauts niveaux du dispositif légal. Par exemple, la Constitution de la RDC de 2006 (révisée en 2011) mentionne la « souveraineté » de l'État sur la terre plutôt que la « propriété », et reconnaît de manière explicite les droits coutumiers comme droits de propriété individuelle ou collective, même s'il n'existe aucune disposition à cet effet dans la législation foncière ou un système cadastral fonctionnel pour les enregistrer¹².

D'autres avancées récentes sur la décentralisation et les droits des communautés forestières pourraient renforcer positivement l'implication des communautés dans la planification de l'aménagement du territoire. Par exemple, le Ministère de l'Environnement de la RDC (MEDD) a complété le cadre légal relatif aux forêts

communautaires en février 2016¹³. Une Stratégie Nationale pour la Foresterie Communautaire a été adoptée en février 2018 pour guider la mise en œuvre de la foresterie communautaire à travers le pays¹⁴, formulant un objectif initial de 2 465 000 hectares sous contrôle communautaire d'ici 2023¹⁵.

1.4 NOUVEL ÉLAN POUR LA PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET OPPORTUNITÉS POUR LES COMMUNAUTÉS

Tout cela a conduit à une juxtaposition accrue des utilisations des terres, des revendications, des juridictions et des droits dans les zones forestières, un phénomène que les administrations et cadastres dépassés et sous-équipés ont été incapables de gérer. La nécessité d'une refonte des régimes fonciers de la région est claire, et une vague de réformes et de projets pilotes ont vu le jour à travers l'Afrique Centrale au cours des dernières années. Les ministères en charge des affaires foncières et de la gestion du territoire ont été renforcés, ou de nouveaux ont été créés. Les lois foncières obsolètes en RDC, au Cameroun et en RCA sont en cours de révision depuis 2012, bien que les progrès se fassent attendre sur tous les fronts.

Les réformes foncières en RDC, en République du Congo, au Cameroun et au Gabon sont à différentes étapes de développement, mais elles visent toutes à promouvoir une approche multisectorielle de la planification de l'aménagement du territoire, et soulignent également, à divers degrés, le rôle des institutions de planification décentralisées, et parfois des communautés locales.

Le texte de référence pour la réforme foncière au **Cameroun** est la Loi No 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. La loi est claire sur le fait que les municipalités locales (communes) ont un rôle actif à jouer dans le processus de planification à travers l'adoption de Plans Locaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (PLADDT).

¹⁰ Voir par exemple World Resources Institute (2016), *Rights and Resources Initiative* (2017).

¹¹ Les programmes de GIZ, DFID, USAID, NORAD et la Banque Mondiale dans le Bassin du Congo ont tous d'importantes composantes dédiées à la gouvernance foncière dans les zones forestières.

¹² Paul de Wit (2013).

¹³ Voir la Loi 011/2002, le Décret 14/018 et l'Arrêté 025.

¹⁴ Voir la Stratégie Nationale relative à la Foresterie Communautaire (SNFC).

¹⁵ Voir Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité (PNEFEB-2).

En effet, la décentralisation et la participation d'unités territoriales décentralisées sont inclus dans la loi comme des principes directeurs pour la planification de l'aménagement du territoire¹⁶. Les communes, dont les conseils municipaux sont censés être élus, ont également le droit de participer aux processus de planification au niveau régional, permettant ainsi en théorie aux besoins de leurs constituants d'être pris en compte aux niveaux supérieurs de planification.

En avril 2017, le Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) a validé un Schéma National pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, et est en train de développer des plans similaires pour les dix régions du pays.

TABLEAU 2 – SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU CAMEROUN

Schéma	Fonction
Schéma national	Il est envisagé comme un guide général pour l'aménagement du territoire à travers le pays en donnant les principales orientations sur le long-terme, et non comme une « carte » détaillée. Il doit être révisé tous les cinq ans. La préparation de ce schéma est un exercice principalement mené par le gouvernement, sans consultations publiques à grande échelle.
Schémas régionaux	Ces schémas sont la traduction du schéma national à l'échelle des régions. Ils doivent également être révisés tous les cinq ans. Ils sont élaborés par la région, mais selon la loi les communes doivent également participer dans le processus.
Schémas sectoriels	Ils détaillent le schéma national pour un secteur spécifique.
Plans Locaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (PLADDT)	Ils détaillent les schémas régionaux pour une ou plusieurs communes. Les communes sont donc les unités géographiques les plus petites impliquées dans la planification de l'aménagement du territoire selon la loi. C'est également le seul niveau de planification qui implique les parties prenantes locales pour produire des cartes détaillées.
Contrat-plans	Ils sont négociés entre l'état, la région et/ou l'unité territoriale décentralisée, et définissent les responsabilités dans l'implémentation de la planification de l'aménagement.

Source: Acworth (2016).

La RDC n'est pas aussi avancée que le Cameroun en termes de politiques d'aménagement du territoire, et le Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme, datant de l'époque coloniale, reste le cadre légal de référence pour la planification territoriale dans le pays. La tentative de modernisation menée par l'administration foncière actuelle s'inscrit surtout dans le contexte d'efforts pour réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+). Une approche cohérente et intersectorielle est essentielle pour combiner les besoins en développement du pays et ses engagements de réduction d'émissions, pris dans le contexte de l'Accord de Paris sur le climat. La planification de l'aménagement du territoire est l'un des sept piliers de la Stratégie-

Cadre Nationale REDD+ de la RDC et du Plan d'Investissement de 1 milliard de dollars USD¹⁷.

Avec le soutien du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de l'Initiative pour les Forêts d'Afrique Centrale (CAFI), soutenue par la Norvège, un programme de réforme de l'Aménagement du Territoire a été lancé en 2015, suivi par la création en 2017 du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Rénovation de la Ville (actuel Ministère de l'Aménagement du Territoire, MINAT). Cette réforme vise entre autres à développer une politique nationale d'aménagement du territoire, à soutenir la planification de l'aménagement du territoire dans les programmes intégrés de réduction d'émissions (PIREDD) et à développer

¹⁶ Loi No 2011/008 du 6 mai 2011.

¹⁷ Les sept piliers de la Stratégie Cadre sont l'agriculture,

l'aménagement du territoire, la gouvernance, le foncier, l'énergie, la démographie et la forêt.

des orientations et des normes de qualité pour le zonage participatif des villages. Il est aussi prévu que les fonctions d'aménagement du territoire soient déléguées au niveau des secteurs (à peu près équivalents aux communes camerounaises) et des communautés, à travers l'implémentation de plans locaux de développement et de plans de gestion des ressources naturelles.

Il y a donc dans les deux pays un cadre potentiel pour tester et développer des approches de planification de l'aménagement partant de la base, qui intègrent les droits des communautés et les besoins locaux. En effet, il existe déjà une poignée de projets d'aménagement à petite échelle qui impliquent les communautés dans la commune de Nguti (sud-ouest du Cameroun), dans plusieurs PIREDD de la province du Mai Ndombe (ouest de la RDC) et dans les secteurs de Balanga et Chefferie de Bangengele de la province du Maniema (est de la RDC).

Si ces réformes offrent de vraies opportunités, il reste un certain nombre d'obstacles politiques, institutionnels et techniques à un aménagement du territoire participatif. Pour les surmonter, le **Chapitre 2** de cette étude dresse un historique rapide de la gouvernance forestière en Afrique Centrale et explore les expériences passées et les leçons apprises des tentatives d'aménagement du territoire entreprises dans la région. Le **Chapitre 3** se penche sur des exemples positifs d'aménagement du territoire mis en œuvre ailleurs dans le monde, dans le but d'identifier les conditions du succès. Le **Chapitre 4** utilise ensuite ce cadre théorique pour analyser le statut des réformes en cours en RDC et au Cameroun, détaillant les contraintes et opportunités dans les deux pays. Enfin, le **Chapitre 5** fournit des recommandations spécifiques pour les gouvernements, les bailleurs de fond et les acteurs de la société civile.



2. LEÇONS DU PASSÉ : UN BREF HISTORIQUE DE LA PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES FORETS D'AFRIQUE CENTRALES

Les origines légales et politiques de la situation foncière dans le Bassin du Congo se retrouvent dans la période coloniale. Avant cette ère, les peuples autochtones et communautés locales vivant dans la zone qui formera plus tard les nations du Bassin du Congo jouissaient de systèmes fonciers coutumiers qui couvraient probablement le territoire entier. Ces systèmes coutumiers n'étaient pas toujours parfaits mais ils incluaient des droits à la terre et aux ressources ainsi que des processus et procédures pour gérer les conflits et les différends¹⁸.

Suite aux premières explorations européennes en Afrique Centrale dans les années 1800 et à la Conférence de Berlin de 1884-1885, beaucoup de ces droits ont de facto été annulés par les autorités coloniales, qui ont fait de la terre une possession de l'état¹⁹. A des fins de capture des ressources, les états ont été subdivisés en districts et zones, des territoires déclarés « inoccupés », les ressources souvent extraites de manière cruelle et mortelle, et certaines zones allouées comme concessions à des entreprises privées pour financer l'administration de l'état²⁰.

Le contrôle étatique sur les zones et ressources forestières est resté une caractéristique importante des politiques économiques des états du Bassin du Congo après l'indépendance²¹. Bien que certains aspects des lois coutumières aient été reconnus par les législateurs, créant ainsi un dualisme souvent incohérent qui persiste jusqu'à ce jour, les concepts légaux hérités de la période coloniale ont généralement été maintenus ou même renforcés par les administrations postcoloniales²².

Les politiques de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire Internationale pendant les années 1960 et 1970 ont encouragé davantage une mise au second plan des titres fonciers communautaires, vus par les institutions de Bretton Woods comme des obstacles aux programmes d'ajustement structurel. Ce phénomène a contribué à perpétuer une distinction générale entre les zones forestières, sous contrôle de l'état, et les terres agricoles, qui pouvaient être détenues à titre privé. Dans ce modèle, les forêts ont principalement été considérées en termes de bénéfices économiques (bois) ou de valeur liée à la biodiversité, tandis que les populations locales étaient au mieux des bénéficiaires latents, au pire des menaces sérieuses²³.

La dernière vague de réformes forestières financées par la Banque Mondiale dans les années 1990 et 2000 a conduit à la publication de codes forestiers et de systèmes de classification divisant globalement le domaine forestier entre forêts permanentes et non permanentes. Les forêts permanentes ont principalement été réservées à la création de parcs nationaux et d'autres aires protégées, faisant partie du domaine public, et de forêts de production, généralement allouées à des concessions industrielles et faisant partie du domaine privé. Les forêts non-permanentes (au Gabon le « domaine forestier rural » ou en RDC les « forêts protégées ») sont généralement réservées à l'agriculture de subsistance, aux initiatives de foresterie communautaire, aux forêts détenues par des individus ou à des « banques foncières » pour les besoins futurs en terre.

¹⁸ Réseau Ressources Naturelles et Rainforest Foundation UK (2016).

¹⁹ La conférence de Berlin est souvent considérée comme la formalisation du « Partage de l'Afrique », conduisant à la division du continent par les puissances européennes et à l'élimination de la plupart des formes d'autonomie et d'auto-gouvernance en Afrique. Voir Pakenham (1991).

²⁰ Voir par exemple la description du règne du roi Léopold sur l'Etat indépendant du Congo (Hochschild, 1998).

²¹ Mobutu Sese Seko aurait gardé sa mainmise sur le pouvoir en partie grâce à des « rentes » collectées sur l'export des produits primaires (minéraux, pétrole, bois, produits agricoles) produits dans les concessions détenues par de grandes entreprises.

²² Par exemple, la loi foncière du Cameroun de 1974 est allée plus loin en supprimant une disposition de la loi coloniale qui permettait aux communautés d'enregistrer leurs domaines. Voir Alden Wily (2011).

²³ Hoare (2006).

TABLEAU 3 – CLASSIFICATION DES FORÊTS DANS LE CODE FORESTIER DU CAMEROUN (1994)

Domaine forestier permanent	Domaine forestier non permanent
<ul style="list-style-type: none"> Forêts domaniales : le domaine privé de l'état Forêts de production : pour l'extraction de bois Zones protégées et réserves forestières : pour la protection de la faune et des écosystèmes Forêts communales : sous le contrôle d'un conseil local 	<ul style="list-style-type: none"> Forêts du domaine national : non classées ni sujettes à des plans de gestion, principalement gérées selon les règles locales « traditionnelles » Forêts communautaires : allouées à des organisations communautaires et utilisées selon des plans de gestion Forêts privées

TABLEAU 4 – CLASSIFICATION DES FORÊTS DANS LE CODE FORESTIER DE LA RDC (2002)

Forêts classées	Forêts de production permanente	Forêts protégées
<ul style="list-style-type: none"> Forêts réservées à la conservation Le gouvernement s'est engagé légalement à augmenter la proportion de forêts classées à 15 à 17 pour cent du territoire national Ces forêts sont sujettes à des restrictions légales sur les droits d'usage et d'exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> Forêts attribuées en tant que concessions de long-terme 	<ul style="list-style-type: none"> Peuvent être « contractées » à des entités privées Réservées à certaines activités comme l'agriculture à petite échelle (art. 42) Peuvent être attribuées en tant que forêts communautaires Cette catégorie générale est souvent appelée « la corbeille », puisqu'elle comprend toutes les forêts qui ne sont ni classées ni de production

La manière dont ces forêts ont été délimitées a cependant largement renforcé la séparation artificielle entre les populations et les forêts. Les forêts non-permanentes sont essentiellement des forêts résiduelles, qui comprennent les forêts non comprises dans les autres catégories de la nomenclature forestière. Typiquement, ce domaine n'a que peu de rapport avec les systèmes fonciers utilisés par des milliers de communautés et peut plus facilement être déclassé, ou ensuite reclassé dans une autre catégorie. Même dans ce contexte, à l'exception du Cameroun, l'arrivée d'ordres juridiques pour promulguer les législations relatives à la foresterie communautaire a été notoirement lente, et jusqu'à récemment les communautés n'avaient que très peu de moyens d'obtenir une tenure foncière forestière dans la plupart des pays²⁴.



Margherita Maffii

²⁴ La RDC par exemple n'a complété le cadre légal de la foresterie communautaire qu'en février 2016.

2.1 LEÇONS TIRÉES DES RÉCENTS EFFORTS DE ZONAGE DANS LE BASSIN DU CONGO

Le zonage a rarement (voire jamais) été fondé sur des « micro-analyses » des tenures et des régimes de droits traditionnels : il s'est basé à la place sur des données de télédétection qui peuvent identifier les principales catégories de végétation. Par conséquent, ces exercices de zonage oublient ou sous-estiment souvent les besoins et les droits des communautés locales, particulièrement des peuples autochtones, et les intérêts liés au bois d'œuvres sont traités en priorité par rapport à tous les autres usages forestiers. – Hoare, 2006

Les tentatives les plus récentes de zonage des forêts au Cameroun et en RDC ont été conduites dans le contexte des réformes forestières décrites plus haut. Les courtes études de cas ci-dessous fournissent un nombre de leçons pour les futures activités de planification de l'aménagement des terres dans la région, leçons qui sont résumées à la fin de ce chapitre.

2.2 MACRO-ZONAGE DES FORÊTS AU CAMEROUN (1995)²⁵

La base du régime foncier actuel dans les forêts tropicales du Cameroun, et les difficultés qui lui sont associées, peuvent sans doute être attribuées au plan de zonage national de 1995. Dans le cadre de la série de réformes du secteur forestier, le Ministère de l'Environnement et des Forêts de l'époque a débuté un processus de zonage des forêts en domaines permanents et non-permanents (voir Tableau 3). Le plan de zonage a initialement été conçu comme un cadre indicatif qui servirait de base pour des consultations avec des communautés locales, mais est largement considéré comme ayant fini par être de facto un plan d'aménagement pour tout le domaine forestier²⁶.

Le plan a été développé à partir d'une série de fonds de cartes montrant les zones d'occupations et de cultures humaines, les types écologiques, les caractéristiques du sol et leur propension à l'érosion, le potentiel agricole, l'accessibilité, les ressources forestières, et les autres ressources.

La plupart de ces informations, dont les zones d'influence humaine, ont été tirées de l'interprétation d'images satellites et de photos aériennes. Une telle approche a cruciallement omis les informations géo-spatiales relatives aux droits fonciers coutumiers, aux usages forestiers et aux cultures itinérantes qui peuvent ne pas être visible sous la canopée²⁷, et a été particulièrement inadaptée pour refléter les usages forestiers à faible impact des peuples autochtones tels que les Baka et les Bagyeli. Ainsi, le plan n'a que « peu de rapport avec les systèmes d'utilisation des sols pratiqués au Cameroun »²⁸.

Bien que des consultations avec les populations locales aient été prévues, le temps et les ressources alloués à celles-ci ont été insuffisants, ce qui a conduit à un inévitable biais en faveur de l'exploitation commerciale du bois et de la conservation stricte de la nature. Les consultations ont été principalement limitées à ce qui était déjà prévu par le plan de zonage, et les seuls sujets vraiment ouverts à la négociation pendant la procédure d'inscription du domaine forestier permanent ont été les limites précises des « macro-zones » proposées et les droits d'accès à ces zones²⁹. En outre, la compagnie canadienne qui avait été engagée pour préparer ce plan a été payée uniquement sur la base des résultats atteints, ce qui d'après certains observateurs a nui à la qualité de l'appropriation et de la participation nationale dans le processus³⁰.

En conséquence, des centaines de communautés et leurs ressources forestières ont été absorbées dans le domaine des forêts permanentes, représentant au final environ 9 millions d'hectares des 14 millions compris dans le plan³¹. Les zones restantes dans le domaine des forêts non permanentes étaient quant à elles souvent sur des terres dégradées, et considérées comme inadéquates pour répondre aux besoins des communautés. La législation relative à la foresterie communautaire adoptée en 1994 a certes donné aux communautés une marge de manœuvre limitée pour obtenir des droits de gestion sur ces zones, mais sa mise en œuvre a rencontré des difficultés³².

²⁵ Adapté de Hoare (2006).

²⁶ Voir Lescuyer et al. (2001), Ooste (1999)

²⁷ Burnham (2000), Vermeulen (1997).

²⁸ Brown (1999).

²⁹ Acworth et Dkamela, sous presse.

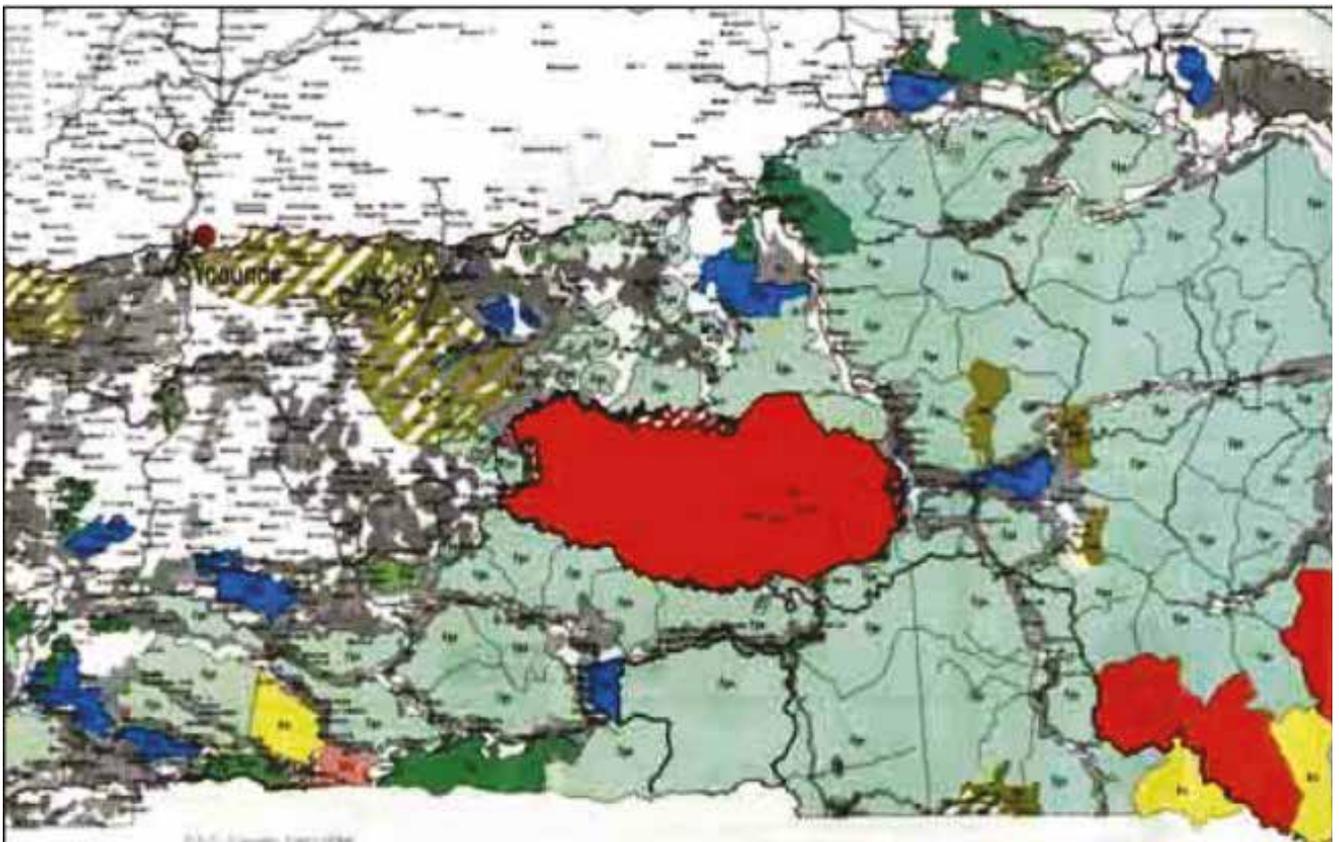
³⁰ Brown (1999).

³¹ Lescuyer (2003).

Une autre faiblesse du plan de zonage est que les plans étaient « sectoriels » : le Ministère de l'Environnement et des Forêts a développé son propre plan tandis que les Ministères des Mines, de l'Agriculture, et d'autres ministères ont émis leurs propres permis. Ce manque de

coordination interministérielle a conduit à des juxtapositions d'usages importantes (parfois jusqu'à cinq usages différents sur une seule zone), superposées en grande partie à des revendications coutumières anciennes.

FIGURE 4 - UNE SECTION DU PLAN DE ZONAGE DE 1995 POUR LE SUD DU CAMEROUN



Le rouge indique les zones protégées, le vert représente les forêts de production. Source : Hoare (2006).

³² Même s'il existe de bons exemples, le consensus dans la littérature est clair sur le fait que la foresterie communautaire au Cameroun n'a jusqu'à présent pas atteint les résultats attendus, et a été le sujet de conflits à la fois au sein des communautés et avec d'autres acteurs. Parmi les raisons citées nous pouvons inclure : les restrictions sur la taille et la durée de ces concessions, la gouvernance excessivement

bureaucratique et centralisée, les différences importantes entre les rendements économiques et financiers, les facteurs conditionnels liés aux compétences techniques et de gestion des communautés, l'accès au financement, les ressources légales et l'information sur le marché. Pour plus d'information, voir Rainforest Foundation UK (2014).

2.3 PROCESSUS NATIONAL DE ZONAGE DES FORÊTS EN RDC (2003 - EN COURS)

Dans un contexte d'après-guerre qui risquait de mener à une exploitation et destruction complètement désordonnée des immenses forêts du pays, le gouvernement, avec l'appui de la Banque Mondiale, a commencé des réformes pour rendre l'industrie forestière durable³³. En 2002, un nouveau Code Forestier a été approuvé, des millions d'hectares de contrats illégaux d'exploitation annulés et un moratoire sur les nouvelles concessions mis en place³⁴. Suite à plusieurs violations, un décret présidentiel a été promulgué en 2005 pour renforcer le moratoire et avancer des prérequis légaux à sa levée³⁵. Seul l'un de ces prérequis, « l'adoption, sur base d'un processus consultatif, d'une programmation géographique des futures allocations à l'horizon de trois ans » n'est pas encore atteint.

La signification réelle de ce prérequis vague a fait l'objet d'intenses débats, et le zonage des forêts de RDC n'a fait que peu de progrès depuis. D'un côté, les partisans de l'industrie forestière ont fait valoir que cette condition pourrait être facilement remplie par un simple processus de macro-zonage utilisant des données de télédétection. Les agences centrales de planification forestière qui mènent le processus ont affirmé que c'est une première étape nécessaire pour identifier les classifications générales des forêts. En 2011, la Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers (DIAF), au sein du Ministère de l'Environnement, a publié un guide de macro-zonage conçu pour aider la prise de décision concernant l'allocation de concessions forestières et l'extension des forêts classées. A l'inverse des versions antérieures du guide, la version finale omet des points clés comme la participation continue, la consultation ou même le micro-zonage³⁶.

De l'autre côté, la société civile congolaise s'est fortement opposée à cette approche, craignant un scénario similaire à la situation camerounaise dans lequel des plans soi-disant « indicatifs »

seraient en fait définitifs. Elle souligne plutôt que la documentation des droits fonciers coutumiers doit être un prérequis pour l'allocation des terres basée sur le zonage et la planification. En réponse à cette position, le Ministère de l'Environnement, avec le soutien technique de l'US Forest Service (USFS) a publié en 2014 un guide sur le micro-zonage. Il comporte des conseils précieux sur la participation des communautés, la représentation et le consentement libre, informé et préalable (CLIP), mais ne mentionne rien sur le séquençage et n'a en outre aucun poids juridique. Une autre faiblesse du processus de zonage des forêts en RDC est qu'il a surtout été mené dans un contexte qui manquait jusqu'à récemment de dispositions légales pour l'obtention de droits communautaires sur les forêts.

Comme dans le cas du plan de zonage du Cameroun, le manque de coordination efficace avec les autres ministères pose problème. Depuis son début en 2003, le processus a été surtout mené par la DIAF, ce qui a conduit à un focus important sur le secteur forestier. Les efforts pour construire un consensus multi-acteurs ont commencé avec la création d'un Comité National de Pilotage du Zonage forestier (CNPZ) en 2009³⁷, mais n'ont pour l'instant pas abouti à une adhésion tangible des autres acteurs, tels que le puissant Ministère des Mines et des Hydrocarbures, ni à un accord sur la marche à suivre avec les représentants de la société civile.

2.4 PLANIFICATION DES PAYSAGES ET MÉSO-ZONAGE DANS LES PAYSAGES CARPE (1995 - EN COURS)

Une autre tentative majeure de zonage des forêts du Bassin du Congo est celle menée par le Programme Régional pour l'Environnement en Afrique Centrale (CARPE). Ce programme d'une durée de 25 ans, mené en trois phases, est géré par un consortium d'organisations internationales de conservation³⁸ et vise principalement à soutenir la gestion durable de 12 paysages prioritaires qui couvrent 680 300km², soit presque

³³ Banque Mondiale, « République démocratique du Congo Secteur forestier Mission de prise de contact (17 février – 7 mars 2002). Aide-mémoire », p. 2.

³⁴ Arrêté ministériel n°CAB/MIN/AF.FE.T./194/MAS/02 du 14 mai 2002 portant suspension de l'octroi des allocations forestières

³⁵ Décret n°05/116 du 24 octobre 2005.

³⁶ De Wit (2013).

³⁷ Arrêté ministériel 107/CAB/MIN/ECN-T/JEB/09 portant sur la création, composition, organisation et fonctionnement du comité national de pilotage du zonage forestier.

³⁸ Ce partenariat comprend plusieurs ONG internationales, comme le World Resources Institute (WRI), l'African Wildlife Foundation (AWF), la Wildlife Conservation Society (WCS) et le Fonds Mondial pour la Nature (WWF).

40% de toutes les forêts de la région³⁹. 11 de ces paysages ont été identifiés comme zones prioritaires pour la conservation en 2000 sur la base d'une évaluation à l'échelle régionale, en raison de leur « importance taxonomique relative » et de leur « intégrité globale »⁴⁰. Ces paysages ont depuis été zonés et divisés en trois catégories i) zones protégées, ii) zones d'industries extractives, et iii) zones de gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN).

Toutefois, les méthodes utilisées pour délimiter ces zones sont contestées. Il semble y avoir un fort biais en faveur des objectifs de biodiversité, comme la création de corridors pour la faune entre les aires protégées. Les communautés ont été marginalisées de plusieurs manières dans l'approche adoptée. Tout d'abord, les zones GCRN ont été confinées à des zones qui n'entraient pas déjà dans les deux premières allocations (concessions ou aires protégées), sans tenir compte de la manière dont ces deux allocations avaient été faites (par exemple si les populations locales avaient été consultées) ou si elles sont gérées durablement. Ceci signifie que des centaines de communautés vivant dans ces zones ont perdu la possibilité de sécuriser leurs droits à la terre.

Deuxièmement, ces zones ont principalement été délimitées grâce à des logiciels de modélisation spatiale qui se basent sur des données très partielles (images satellites des peuplements humains et de la déforestation causée par la rotation des cultures, recensements incomplets). Comme le plan de zonage camerounais, cette approche est problématique, puisqu'elle risque d'ignorer les réalités socio-politiques, les tenures coutumières et les tendances d'utilisation des terres, les processus historiques et les dynamiques complexes qui sous-tendent l'usage des ressources dans ces territoires⁴¹. Une évaluation de la deuxième phase du programme CARPE a conclu que les opérations de planification de l'aménagement du territoire étaient « en général conduites sans [l']implication [des peuples autochtones] », bien qu'ils soient

« les populations les plus dépendantes des forêts dans la sous-région »⁴².

Une troisième critique majeure de la planification du programme CARPE est qu'elle a été en général déconnectée des limites légales et administratives des pays hôtes. Les emplacements géographiques et les modèles de gouvernance prescrits dans les paysages ne correspondent pas aux divisions administratives ni aux structures légales, et ont donc été plutôt inefficaces pour obtenir l'adhésion des gouvernements et des communautés. De plus, alors que les aires protégées ou les concessionnaires des zones d'industries extractives jouissent d'une forme ou autre de statut légal, les communautés dans les zones GCRN n'ont aucuns droits de propriété. D'autres formes de tenure, comme les forêts communautaires, sont encore à un stade émergent (RDC), ou n'ont pas apporté de sécurité foncière ni de moyens de subsistance alternatifs (Cameroun)⁴³. Cela a rendu les zones GCRN très vulnérables et sujettes à des reclassifications⁴⁴.

En théorie, ces macro-zones devraient être ensuite micro-zonées pour cartographier les différents acteurs, les tendances d'utilisation des terres et les besoins futurs, et doivent être ajustées au niveau macro si nécessaire. Pourtant, les perceptions de tels exercices sont souvent très négatives, et les communautés pensent qu'ils visent à limiter encore davantage leur accès et usages des forêts. Ce n'est pas surprenant puisque la majorité sont menés par des organisations de conservation ou des exploitants commerciaux avec lesquels ils entretiennent la plupart du temps des mauvaises relations, et que des conflits d'intérêts clairs existent.

Suite aux critiques formulées à l'encontre des deux premières phases de CARPE, la troisième itération du programme et les autres investissements d'USAID dans la région ont placé plus d'attention sur les droits des communautés et les problèmes de gouvernance plus généraux⁴⁵.

³⁹ Calcul fait sur la base d'une estimation de 1,8 million de km² de forêts dans le Bassin du Congo.

⁴⁰ <https://carpe.umd.edu/>

⁴¹ Rainforest Foundation UK (2016).

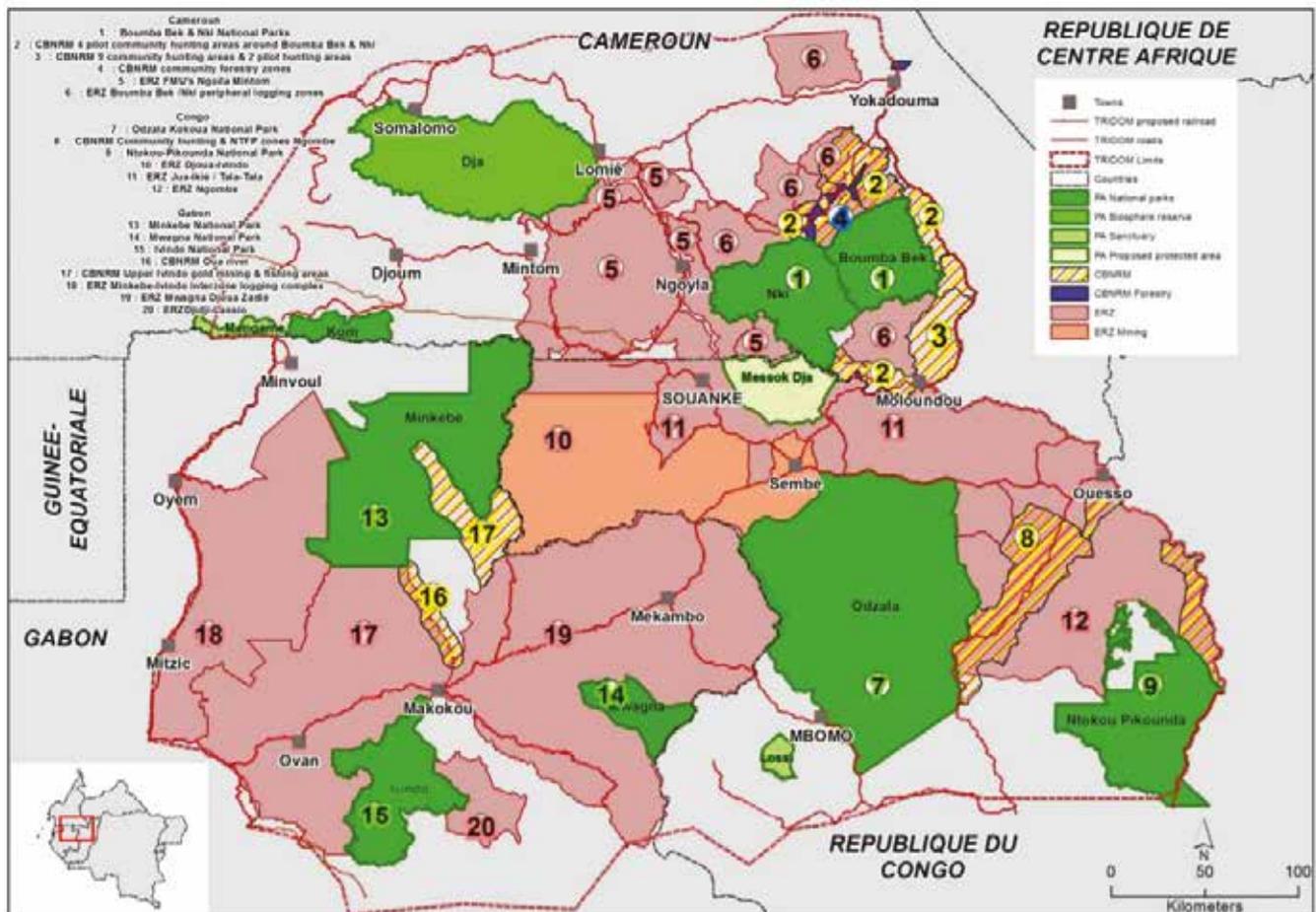
⁴² ECODIT (2010). Rainforest Foundation UK (2014).

⁴³ Ça a été par exemple le cas pour le paysage de Maringa-Lopori-

Wamba, en RDC (voir : Dupain, J., Nackoney, J., Kibambe, J.-P., Bokelo, D., Williams, D. (2009)), où la zone GCRN de Lomako, au sud de la Réserve de Lomako Yokokala est en fait une concession forestière (voir www.mappingforrights.org, analyse de Rainforest Foundation UK).

⁴⁵ CARPE (2011, 2019).

FIGURE 5 - PLANIFICATION DU PAYSAGE TRIDOM



Plan du paysage du sud du Cameroun, du nord du Gabon et de la République du Congo montrant les zones protégées (vert), les zones de l'industrie extractive (orange / rose) et les zones de gestion communautaire des ressources naturelles (bandes). Source: WWF, 2014

FIGURE 6 – LEÇONS APPRISSES DES PROCESSUS DE PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE BASSIN DU CONGO

Les tentatives précédentes de planification de l'aménagement du territoire dans le Bassin du Congo offrent un grand nombre de leçons importantes sur les erreurs à ne pas reproduire dans les efforts futurs. Notamment, ces tentatives :

- N'ont pas été accompagnées d'efforts pour donner une plus grande sécurité foncière afin que les communautés puissent planifier leur avenir ;
- Ont été excessivement top-down, et n'ont pas concilié la planification nationale ou le méso-zonage avec les réalités, besoins et institutions communautaires ;
- N'ont pas impliqué ni soutenu efficacement les autorités locales dans la réalisation de leurs rôles de planification ;
- Se sont basées presque exclusivement sur des données de télédétection, au détriment des informations relatives à l'occupation des forêts et aux droits des communautés ;
- N'ont pas répondu à l'enjeu clé du séquençage des différents niveaux de planification ;
- Ont été conduites dans l'intérêt de l'industrie forestière et/ou de la conservation stricte de la nature, sans adhésion des autres parties prenantes.

3. LEÇONS D'AILLEURS : LES CONDITIONS DU SUCCÈS

Les régimes fonciers dominants dans lesquels l'état conserve un contrôle absolu sur les ressources forestières n'ont pas abouti à une gestion durable des forêts, une réduction de la pauvreté ni une amélioration des conditions de vie. De nombreux pays reconnaissent désormais qu'une évolution vers des arrangements fonciers plus diversifiés, qui offrent davantage de sécurité aux communautés locales, aux peuples autochtones et autres utilisateurs des forêts, sont l'un des prérequis pour un système de gestion forestière durable et pour l'amélioration des conditions de vie. - Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

On peut affirmer à juste titre que les problèmes sociaux, économiques et environnementaux qui existent actuellement dans de nombreuses zones du Bassin du Congo viennent d'une mauvaise approche *top-down* de la planification de l'aménagement du territoire. Le prochain chapitre se penche sur six études de cas implémentés ailleurs dans le monde, afin de déterminer les meilleures pratiques et les conditions nécessaires pour une meilleure intégration des droits et besoins locaux.

Ces études de cas ont été choisies parce qu'elles sont bien documentées, représentent des contextes nationaux différents, incluent des considérations liées aux peuples autochtones et adoptent une approche participative, prenant en compte les parties prenantes et titulaires de droits locaux. Les trois premiers cas sont ceux des Premières Nations Pikangikum, Cat Lake-Slate Falls et Paunigassi de la province canadienne de l'Ontario. Plutôt que de décrire en détail ces trois cas, nous nous penchons sur le cas représentatif des Cat Lake-Slate Falls, dont le processus de planification et les résultats obtenus sont similaires à ceux des autres Premières Nations.

3.1 PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE DES PREMIÈRES NATIONS AU CANADA

Le plan communautaire d'aménagement du territoire des Cat Lake-Slate Falls a été publié en 2011, après trois ans de travaux conjoints entre les deux Premières Nations d'Ontario. Le Ministère des Richesses Naturelles de l'Ontario a accompagné ce processus, et le plan finalisé a été approuvé par la Loi de 2010 sur le Grand Nord.

Il couvre 1,5 millions d'hectares et a été préparé dans le but de trouver un équilibre entre les pressions culturelles, sociales, environnementales et économiques qui s'exercent sur le territoire⁴⁶. Son objectif était d'orienter la gestion de la terre et des ressources, d'améliorer les bénéfices sociaux et économiques qui en sont tirés, d'assurer la durabilité des communautés et de promouvoir la conservation des écosystèmes. Les priorités économiques spécifiques pour le processus de planification comprenaient notamment l'exploitation commerciale du bois, le tourisme, les énergies renouvelables, le transport d'électricité, les télécommunications et la protection écologique.

Le processus de planification a puisé dans les documents politiques et documents techniques de gestion des ressources existants dans le but d'informer la prise de décision et d'empêcher les activités en contradiction avec les plans et politiques déjà en place. Ces ressources comprenaient notamment le Plan de protection du caribou des forêts de l'Ontario (2009), la Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition, le Plan d'adaptation au changement climatique, plusieurs politiques du Ministère des Richesses Naturelles, et certaines procédures, à l'instar de la Politique d'aménagement communautaire de 2002 et du Plan de croissance du Nord de l'Ontario de 2011.

Les données incluses dans le plan communautaire viennent de trois sources : des collecteurs communautaires de données, du Ministère des Richesses Naturelles et du Ministère du Développement du Nord, des Mines et Forêts (actuel Ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines). Les collecteurs de données communautaires ont d'abord été formés sur la collecte d'informations relatives à l'occupation et à l'usage des terres (zones culturelles, pêcheries, faune, sites historiques importants, cimetières, zones d'usages traditionnels, infrastructures pertinentes et données de ménage), ce qui a permis de préserver les connaissances traditionnelles.

Le Ministère des Richesses Naturelles a fourni des données biophysiques sur le territoire Cat Lake-Slate Falls : ressources en eau (bassin versant et lignes de partage, zones de recharge des eaux souterraines) ; inventaires de ressources forestières ; espèces-clés de

⁴⁶ Cat Lake-State Falls (2011).

mammifères, oiseaux terrestres et aquatiques, reptiles et poissons ; informations sur la géologie et les minéraux ; utilisations des terres (usages traditionnels et culturels, pêche commerciale, piégeage artisanal et tourisme) ; infrastructures routières, systèmes électriques et potentiel hydroélectrique ; et les possibilités d'exploitation minière. Bien que l'approche globale ait été de réaliser une étude écologique de référence en combinant les données des caractéristiques biophysiques majeures du territoire, la méthode adoptée n'a pas été la même pour toutes les Premières Nations. Par exemple, la Première Nation Pikangikum a développé sa propre stratégie d'inventaire des ressources forestières, en collectant des données écologiques de référence pour les forêts et les zones humides et en utilisant une approche de prise de décision basée sur la gestion des écosystèmes⁴⁷.

Le Ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts a quant à lui procuré les données relatives à l'exploitation minière, notamment sur le substrat rocheux, la géologie et le potentiel minier. Parmi les autres jeux de données utilisés figurent l'Inventaire des Ressources des Forêts de 1984, des cartes des perturbations liées aux incendies, une analyse du tourisme et la cartographie du potentiel hydroélectrique.

Les principales responsabilités du processus de planification ont été placées entre les mains d'une Équipe de Planification, comprenant un représentant de chacune des deux Premières Nations (Cat Lake et Slate Falls), un chef de projet choisi par les communautés, un chargé de support technique également choisi par les communautés, et deux planificateurs professionnels du Ministère des Richesses Naturelles de l'Ontario spécialisés dans la région. L'Équipe de Planification a reçu l'appui de deux autres groupes plus restreints : un Groupe Consultatif Communautaire, comprenant une sélection de membres des deux Premières Nations, et un Groupe d'Appui Technique, composé de membres des Premières Nations et d'experts techniques du Ministère des Richesses Naturelles. Un autre groupe d'appui, composé principalement de représentants du Ministère des Richesses Naturelles, a également apporté son soutien aux trois groupes cités ci-haut. Tous les groupes étaient sous l'autorité du Chef et du Conseil des Premières Nations.

La participation des parties prenantes a pris plusieurs formes : les membres des Premières Nations ont d'abord été mobilisés à travers la cartographie participative des zones culturelles, des pêcheries, de la faune, des zones d'usages traditionnels et des infrastructures. Des réunions communautaires mensuelles ont également été organisées afin de compiler et d'analyser les données, ainsi que de clarifier le processus de planification pour assurer une bonne compréhension des communautés. Des émissions de radio, des activités de sensibilisation au porte à porte, la dissémination de documents écrits et des présentations au sein des écoles ont permis d'annoncer les événements importants dans le processus de planification, assurant que les communautés locales étaient pleinement informées et à jour. Les Premières Nations voisines ont également été consultées pour confirmer les limites territoriales et s'assurer que leurs besoins soient également pris en compte dans la planification. Le public, y compris tous les individus et organisations intéressés, ont également pu faire des commentaires, ont été informés de la tenue des réunions dans les journaux et ont reçu les coordonnées de l'Équipe de Planification.

Le Ministère des Richesses Naturelles a offert des formations et un renforcement des capacités aux communautés Cat Lake et Slate Falls, notamment sur les études de croissance et rendement pour la gestion forestière, les inventaires d'habitats de caribous, l'exploration minière et la collecte des savoirs traditionnels à travers la cartographie participative. Les données du Ministère ont été superposées à celles des communautés pour créer des cartes des activités coutumières autochtones, des valeurs culturelles, écologiques, récréatives et touristiques, des sites scientifiques clés, des produits forestiers ligneux et non ligneux et des potentiels hydroélectrique et minier.

Le plan final comporte trois catégories d'usage des terres : i) les zones dédiées à la protection, ii) les zones de gestion valorisée, et iii) les zones d'utilisation générale. Les zones dédiées à la protection nécessitent le niveau de protection le plus strict pour les sites naturels et culturels, et ne permettent que certaines activités, comme les activités récréatives, le tourisme, la recherche et les usages traditionnels. Les activités industrielles ou extractives y sont

⁴⁷ Pikangikum (2006).

interdites. Les zones de gestion valorisée permettent tous les usages, avec cependant des restrictions pour préserver des points d'intérêts, des caractéristiques et des espaces clés. Les zones d'utilisation générale peuvent être utilisées pour n'importe quelle activité, tant que la loi et la politique environnementale sont respectées. Le plan final a été validé aux niveaux provincial et communautaire, pour s'assurer que les objectifs aient été atteints aux deux échelles. Dans l'exercice de planification des Pikangikum, une quatrième classe d'utilisation a été ajoutée pour inclure le « paysage culturel des voies navigables », combinant les stratégies de gestion des zones dédiées à la protection et des zones de gestion valorisée⁴⁹.

Le plan contient également une direction stratégique pour toutes les utilisations potentielles des terres, comme les usages traditionnels, la gestion des forêts, la gestion de la faune et des poissons, l'exploitation minière, le tourisme, le développement des infrastructures et les autres usages. Ces directions stratégiques sont des prérequis ou des règles qui doivent être appliqués avant que tout changement d'utilisation des terres ne puisse avoir lieu. Pour l'exploitation minière par exemple, la direction stratégique inclut les règles suivantes :

- L'exploitation minière doit être faite en accord avec les meilleures pratiques de gestion ;
- Les communautés doivent être consultées tôt dans le processus ;
- L'exploitation ne peut pas avoir lieu sur des sites culturels identifiés par les chefs locaux ;
- Les perturbations aux abords des plans d'eau et des rivières doivent être minimisées ;
- Les habitats pour les poissons et la faune doivent être protégés ;
- Les zones d'exploitation doivent être réhabilitées rapidement, et ;
- Le suivi et les analyses de la qualité de l'eau doivent être réguliers.

Pour toute infrastructure à construire, la direction stratégique inclut les règles suivantes :

- L'infrastructure doit créer de la valeur sur le long-terme ;
- Elle doit maintenir l'isolement des communautés ;
- Elle doit créer le système de transport le plus efficace avec le moins de routes possibles ;

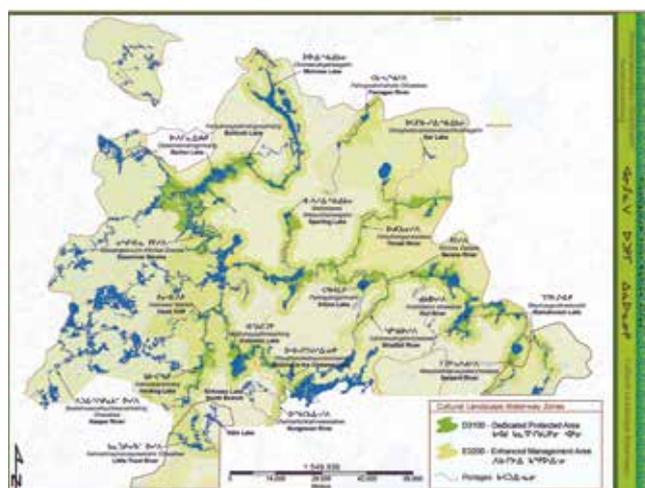
- Elle doit rechercher les synergies ;
- Elle doit soutenir les objectifs de conservation de la faune, et ;
- Elle doit respecter les politiques préexistantes.

Une direction stratégique a aussi été développée pour le changement climatique, avec les règles suivantes :

- Il est obligatoire d'explorer les opportunités d'énergies renouvelables ;
- Il est obligatoire d'identifier les zones importantes pour le stockage du carbone, et ;
- Il faut tenter de comprendre de quelles façons la communauté est vulnérable au changement climatique.

Pour la direction stratégique relative à la gestion des poissons et de la faune, les communautés ont identifié les espèces clés (dans le cas présent le caribou, le glouton ou carcajou et l'esturgeon de lac) et analysé comment les savoirs locaux portant sur certains paramètres comme les habitats importants peuvent être combinés avec des relevés scientifiques réguliers afin de gérer la faune.

PLAN D'AMÉNAGEMENT DES TERRES DÉVELOPPÉ PAR LES PIKANGIKUM



Paysage culturel des voies navigables, Pikangikum (2006).

⁴⁸ Cat Lake-Slate Falls (2011).

⁴⁹ Pikangikum (2006).

La mise en œuvre du plan a commencé une fois le plan approuvé par les communautés. Le cadre légal du plan (la Loi de 2010 sur le Grand Nord) dispose qu'une fois le plan approuvé par la communauté qui l'a développé, toute décision concernant l'allocation et l'utilisation des terres doit être en accord avec le plan⁵⁰. Dix « actions de mise en œuvre » pour les 10-15 années suivantes ont ensuite été développées. Ces actions incluent par exemple :

- Identifier les priorités économiques sur la base du plan d'aménagement du territoire et développer des stratégies et des partenariats pour implémenter ces priorités ;
- Obtenir un permis d'aménagement forestier durable ;
- Concevoir un plan de gestion pour les zones de protection ;
- Développer un processus de suivi de la mise en œuvre du plan ;
- Etablir un groupe de travail pour les prises de décision relatives à la gestion des bassins hydrographiques ;
- Déterminer comment l'analyse de la vulnérabilité au changement climatique sera effectuée, et comment les stratégies d'adaptation peuvent être explorées⁵¹.



FIGURE 7 - RÉSUMÉ DES POINTS FORTS DE LA PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE DES PREMIÈRES NATIONS CANADIENNES

Pour les acteurs gouvernementaux et les bailleurs de fonds :

- Les droits fonciers des communautés étaient reconnus légalement (Loi du Grand Nord de 2010) ;
- Les acteurs gouvernementaux aux échelles centrale et régionale ont été des partenaires diligents pour les communautés, fournissant un soutien technique et financier ainsi que des données interdisciplinaires ;
- Les politiques de gestion des ressources naturelles pertinentes pour les efforts de planification des communautés ont été regroupées par les acteurs gouvernementaux et présentées aux communautés pour rationaliser le processus et assurer sa cohérence avec les lois et politiques préexistantes.

Pour les acteurs de la société civile :

- La planification a été marquée par l'implication et la consultation des détenteurs des droits et autres parties prenantes ;
- Les règles de direction stratégique pour chaque type d'utilisation des terres peuvent être utilisées comme exemple lors de l'accompagnement des communautés à la planification de l'aménagement du territoire.

⁵⁰ Cat Lake-Slate Falls (2011), p. 39

⁵¹ Cat Lake-Slate Falls (2011), p. 41

3.2 PLANIFICATION PARTICIPATIVE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU LAOS

Le cas de la planification participative de l'aménagement du territoire au Laos a commencé par la publication d'un manuel sur la planification participative par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts (MAF) et l'Autorité Nationale de Gestion des Terres (ANGT). Une fois le manuel produit, trois agences gouvernementales (l'Institut National de Recherche sur l'Agriculture et la Foresterie, NAFRI, et les bureaux du district des deux ministères ayant publié le manuel) ont testé la méthodologie sur le terrain. L'initiative, financée par l'Union Européenne et soutenue par le Centre de Recherche Forestière Internationale (CIFOR) et l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) a abouti au test du manuel dans 25 villages⁵².

Le processus de planification a commencé par une réunion de village, lors de laquelle des représentants des autorités régionales, dont le gouverneur de district et des employés du MAF et de l'ANGT, ont rencontré les villageois pour expliquer le processus. La communauté a ensuite formé un Comité Villageois de Gestion des Terres et des Forêts, composé de 12 villageois issus de différents contextes socio-économiques, en prêtant attention aux équilibres de genre et d'ethnicité. Le Comité Villageois a ensuite suivi une formation sur la collecte de données socio-économiques et spatiales. Ces données comprenaient notamment les niveaux de richesse, les ethnicités, la composition des ménages, le nombre de ménages dans la population active, les terres possédées (nombre de parcelles de terre et surfaces), le bétail possédé, la collecte de produits forestiers non ligneux (PFNL), les activités non agricoles, les biens possédés (turbines à eau, télévisions,

motos) et l'existence ou non d'un risque de pénurie de riz.

Ces données ont ensuite servi à :

- 1) Vérifier les catégories ethniques et socio-économiques du village ;
- 2) Classer les ménages par type d'économie (cultures itinérantes, élevage, plantations ou activités non agricoles) ;
- 3) Établir les paramètres de zonage ;
- 4) Déterminer la cause des pénuries agricoles.

A travers des groupes de discussion, les facilitateurs ont ensuite aidé la communauté à dresser l'historique du village et à inventorier les difficultés rencontrées afin de déterminer les moteurs du changement et leurs impacts sur les moyens de subsistances et le paysage. Cet exercice a permis d'identifier des périodes spécifiques pour estimer et suivre les changements d'infrastructures (écoles, routes, salles de réunions, systèmes d'irrigation), de population (migrations, maladies), de systèmes agricoles (innovations techniques, types de cultures) et de systèmes d'élevage (types d'animaux, taille des troupeaux, maladies)⁵³. L'aspect le plus important a été d'identifier les changements au cours du temps et de faire des estimations sur le nombre de ménages, les rendements des cultures, les périodes de rotation et les tailles de troupeaux.

L'étape suivante dans la méthodologie a été une caractérisation des utilisations de la terre à travers une liste exhaustive de chaque type. Le tableau ci-dessous liste tous les usages potentiels :

TYPES D'UTILISATION DES TERRES DANS LE CAS DU LAOS

Systèmes de cultures	Systèmes d'élevage	Forêts	Autres
Rizière	Prairie (zone d'élevage)	Forêt de conservation	Arbuste
Culture permanente	Prairie de pâturage améliorée	Forêt protégée	Réserve
Culture de rotation		Forêt de production	Zone du village
Plantation		Forêt sacrée (cimetière)	Plan d'eau

Source: CIFOR (2012)

⁵² CIFOR (2012).

⁵³ CIFOR (2012).

Ces utilisations possibles de la terre ont ensuite été associées à des estimations quantitatives pour calculer la valeur, pour chaque hectare de terre, de l'agriculture, la collecte de PFNL et l'élevage au cours d'une année.

Pour l'agriculture, la valeur de chaque culture sur les différents types de sols a été calculée avec la formule ci-dessous :

$$\sum_{\text{cultures}} \square \quad (\text{revenu brut-coûts d'intrants}) \quad \times \quad (\% \text{ de type de terre utilisé par chaque culture})$$

Les revenus liés aux différents PFNL ont été calculés grâce à la formule suivante :

$$\sum_{\text{PNFL}} \square \quad (\text{revenu}) \quad \times \quad (\% \text{ de revenu de chaque PFNL dans la catégorie d'utilisation du sol})$$

Pour l'élevage, une capacité de charge (c'est-à-dire le nombre de gros ruminants pouvant être durablement supportés) a été attribuée à chaque unité de chaque type de sol.

$$\sum_{\text{Type d'animal}} \square \quad \square \quad \text{Profit net par ha}$$

Ensuite, les besoins en main d'œuvre pour tous les types d'utilisation des sols ont été calculés. Une unité de travail correspond au travail fourni par un adulte. Par exemple, pour l'agriculture :

$$\sum_{\text{cultures}} \square \quad \square \quad \text{Nombre d'unités de travail} \quad \times \quad (\% \text{ de type de terre utilisé par chaque culture})$$

Enfin, des paramètres environnementaux, telles que les valeurs associées à la biodiversité et au carbone, ont été estimés par les membres du Comité Villageois et les groupes de discussion. Chaque type d'utilisation des sols s'est vu attribuer une valeur de 1 à 4.

VALEURS STANDARDS DES INDICES DE BIODIVERSITÉ ET DE CARBONE POUR CHAQUE USAGE

Types d'utilisation	Indice de biodiversité	Indice de carbone
Forêt de conservation	4	4
Forêt protégée	4	4
Forêt de production	3	3
Arbuste	2	2
Zone du village	2	1
Plantation	1	2
Pâturage amélioré	1	1
Culture permanente	1	1
Culture de rotation	1	1
Zone d'élevage	1	1
Rizière	1	1

Source: CIFOR (2012)

Une fois un accord trouvé sur ces paramètres, des scénarios ont été conduits sur une grille hypothétique de 100 « carrés », représentant chacun un hectare. Chacun des 12 membres du Comité Villageois a endossé le rôle d'un planificateur et a complété sa propre grille sur papier en utilisant des craies colorées.

SCÉNARIOS DE PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE AU LAOS



Source: CIFOR (2012).

Les différents scénarios ont ensuite été présentés et comparés pour analyser les utilisations optimales des terres. Les paramètres utilisés pour cela comprenaient :

- Le nombre d'unités de travail requises ;
- Le revenu total du village (généré par l'agriculture, les PFNL, l'élevage et les activités non agricoles) ;
- Le revenu moyen par unité de travail dans le village ;
- Le revenu moyen par ménage ;
- Le nombre maximum d'animaux (bétail) ;
- Les indices de biodiversité et de carbone du plan, calculés selon la formule :

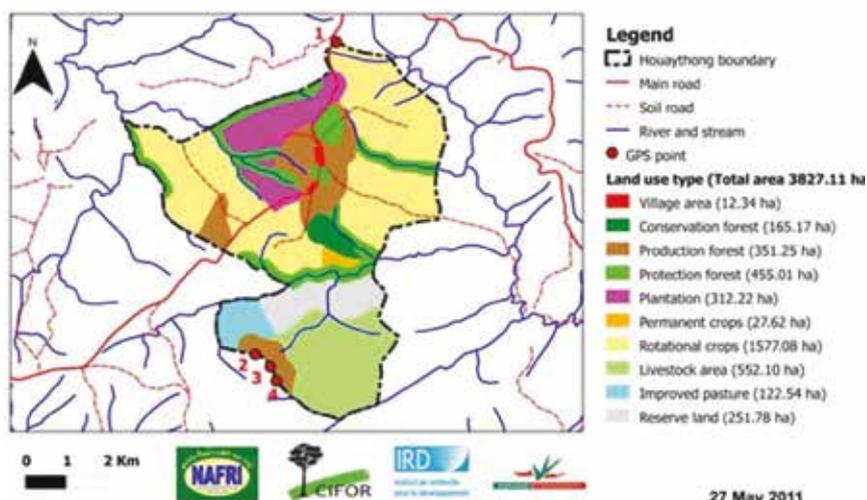
$$\sum \square \text{ Valeur de l'indice} \times (\text{nombre d'ha dans le plan d'aménagement})$$

Utilisations des terres

Une fois l'exercice de simulation terminé, l'étape suivante a été de construire un modèle tridimensionnel du village en utilisant du carton, des sparadraps, de la peinture et des matériaux naturels. La maquette a suivi un code couleur pour chaque type d'usages. Une image satellite haute-résolution a été projetée sur le modèle pour vérifier son exactitude, et une photo du modèle avec les zones d'utilisation des terres téléchargée dans un logiciel SIG. Les autorités locales et les villages voisins ont été invités à vérifier les limites du village et à signer un accord sur ces limites.

PLAN FINAL D'AMÉNAGEMENT DES TERRES

Houaythong land use planning map, Viengkham district, Luangprabang



La zone du village est en rouge, les forêts de conservation en vert foncé, les forêts de production en marron, les forêts de protection en vert, les plantations en violet, les cultures permanentes en orange, les cultures de rotation en jaune, les zones d'élevage en vert clair, les pâturages améliorés en bleu et les réserves en gris. Source: CIFOR (2012)

Le CIFOR a noté deux écueils potentiels pendant la phase de zonage : lorsque les autorités du district tentaient d'imposer leurs opinions aux villageois, ou lorsque les villageois exagéraient les terres disponibles pour l'agriculture.

En se basant sur une recherche montrant l'impossibilité d'implémenter les plans une fois développés, le CIFOR a amélioré la méthodologie pour inclure la création d'un plan d'action du village. Des facilitateurs ont aidé les villageois à identifier des projets qu'ils pouvaient mettre en œuvre eux-mêmes en tenant compte

des contraintes techniques et financières et à compiler une liste de services que des acteurs externes, comme les ONG, pourraient « fournir »⁵⁴.

Le plan final comprend le zonage des utilisations des terres, développé par le Comité Villageois et généré par un logiciel SIG, ainsi que les règles correspondant à chaque usage, stipulant les activités permises et interdites dans chaque zone et les sanctions en cas d'infractions. Le plan a ensuite été présenté au village entier et approuvé.

FIGURE 8 - RÉSUMÉ DES POINTS FORTS ET DES LEÇONS APPRISES DANS LE CAS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU LAOS

Pour les gouvernements et les bailleurs de fonds :

- Les acteurs gouvernementaux à différentes échelles ont été des participants actifs dans le processus : le gouvernement central a écrit le manuel de planification de l'aménagement tandis que les représentants du district ont joué un plus grand rôle dans les tests de terrain.

Pour les acteurs de la société civile :

- En aidant les communautés à modéliser différents scénarios d'utilisations des terres, la société civile a développé des estimations simples et peu coûteuses des valeurs économiques et environnementales ;
- La modélisation des différents scénarios a été simple quand il le fallait, mais avec suffisamment de détails pour être comprise des participants ;
- Quand la société civile a vu que les communautés ne réussissaient pas à mettre en œuvre leurs plans, la méthodologie a été changée pour rajouter un plan d'action, en utilisant un système « d'offres » des partenaires de développement et de « demandes » des villageois (pour l'extension de l'agriculture) ;
- Les zones et les règles et sanctions correspondantes ont été clairement publiées et agréées par tous.

3.3 PLANIFICATION PARTICIPATIVE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN TANZANIE DU NORD

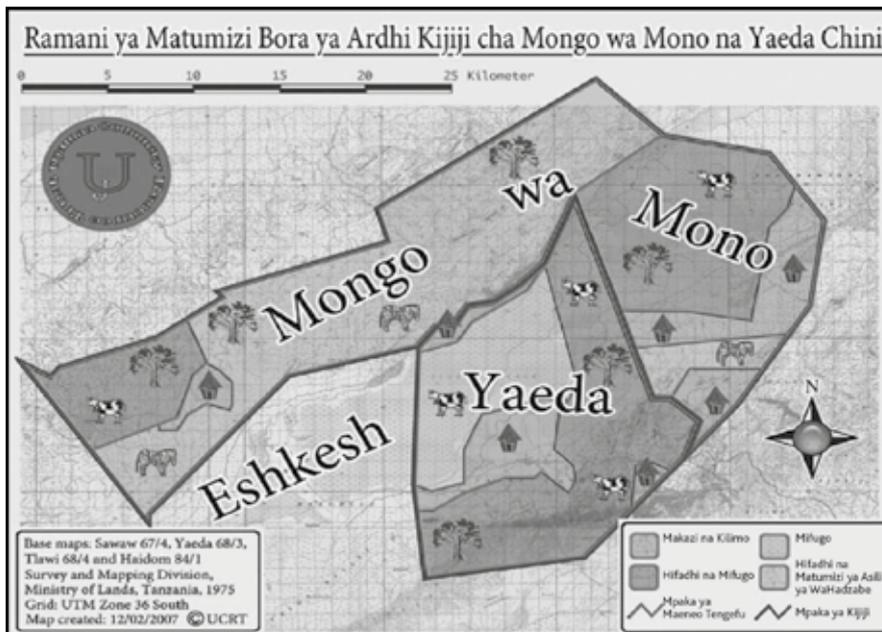
Le cas de planification participative de l'aménagement du territoire en Tanzanie du Nord concerne le travail fait par l'Équipe-Ressources communautaire de la communauté Ujamaa, qui a développé une méthodologie de cartographie participative pour 35 villages dans sept districts de la région⁵⁵.



⁵⁴ CIFOR (2012).

⁵⁵ Loure, E. and Kheir, A. (2016)

PLAN COMMUNAUTAIRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN TANZANIE



'Makazi na Kilimo' = habitation et agriculture (icône maison); 'Mifugo' = bétail (icône vache); 'Hifadhi na Mifugo' = conservation et bétail (icônes arbre et vache); 'Hifadhi na Matumizi ya Asili ya WaHadzabe' = zone de conservation traditionnelle (icônes zèbre et arbre). Source: IIED (2010).

Cette planification participative se base sur trois éléments légaux : la Loi sur les gouvernements locaux, la Loi sur la propriété foncière dans les villages, et la Commission Nationale de Planification de l'Aménagement du Territoire. La Loi de 1982 sur les gouvernements locaux donne aux gouvernements villageois un large degré d'autonomie à travers leurs propres règlements administratifs villageois. Ces règlements, adoptés par l'assemblée villageoise et le conseil du village, procurent l'autorité légale requise pour mettre en œuvre des plans d'aménagement des terres. Une fois approuvés par le conseil du district, ils ont le même poids que n'importe quelle autre loi tanzanienne. La loi sur la propriété foncière dans les villages instruit les villages sur les méthodes de planification de l'aménagement, par exemple en mettant de côté des zones pour les usages individuels et communautaires actuels et futurs.

La méthodologie de planification développée par l'Équipe-Ressources est proche de celle du cas laotien décrit plus haut, puisqu'elle n'a pas impliqué de collecte de données sur le terrain. Dans ce cas, la communauté a commencé par dessiner une carte, transférée ensuite dans un logiciel SIG utilisant des images satellitaires. La carte digitale a été produite en consultation avec les villageois, les autorités et les chefs des villages voisins pour garantir un accord sur l'emplacement des limites du village. Le village

entier a été impliqué dans le processus de zonage en plaçant tous les usages des terres sur la carte. Des règles ont été établies pour chaque type d'utilisation, et notées dans le plan. Celui-ci a ensuite été présenté aux parties prenantes et validé, et des institutions villageoises ont été mises en place pour en faire le suivi.

Deux obstacles principaux ont requis une approche adaptative. D'abord, le fait que certaines institutions villageoises n'avaient pas de compte à rendre aux habitants. Comprenant que c'était un facteur décisif pour l'implémentation du plan, l'Équipe-Ressources a commencé à renforcer les capacités et former les institutions sur les thèmes de la responsabilité, de l'administration et de la gouvernance démocratique⁵⁶. Le deuxième obstacle était lié à l'intervention des intérêts nationaux dans la planification locale, par exemple à travers la création de réserves de chasse sur les terres villageoises, souvent en opposition avec les usages prévus dans le plan d'aménagement. La faune étant la propriété du gouvernement central, les bureaux du district n'ont pas pu intervenir au nom des villageois dans ce cas précis. Pour éviter ce problème, l'Équipe-Ressources a étendu ses partenariats avec les ONG environnementales pour commencer un plaidoyer au niveau national, et a également renforcé les capacités des communautés à faire de même.

⁵⁶ IIED (2010).

FIGURE 9 - RÉSUMÉ DES LEÇONS CLÉS ET POINTS FORTS DU CAS DE LA TANZANIE

Pour les gouvernements et les bailleurs de fonds :

- Les acteurs locaux avaient une capacité de prise de décision, puisque la loi donnait aux communautés des droits fonciers et une autonomie importante grâce aux règlements villageois, leur permettant ainsi de mettre en œuvre leurs plans d'aménagement.

Pour les acteurs de la société civile :

- La société civile a veillé à l'inclusion des zones, des règles d'usage associées et des sanctions dans la dernière version des plans ;
- Lorsque des problèmes de capacités ont été détectés dans les villages, la société civile a offert des formations portant sur la gouvernance démocratique, la responsabilité, l'administration et les compétences financières ;
- Lorsque le gouvernement central n'a pas respecté les droits fonciers et prises de décision locaux, la société civile a formé les communautés pour leur permettre de nouer un dialogue avec les décideurs.

3.4 PLANIFICATION PARTICIPATIVE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN NAMIBIE

Le Ministère des Terres et du Repeuplement (MTR), en charge de la planification de l'aménagement du territoire en Namibie, a initié un processus de Planification Intégrée de l'Aménagement Régional du Territoire (PIART). Ce processus a été conduit de façon collaborative par les autorités nationales, régionales et locales en charge de la gestion des terres et des ressources, dans l'objectif de développer un plan prenant en considération les secteurs économiques en compétition, le développement national, et les politiques et régulations existantes. Cet effort top-down de planification régionale, soutenu par les coopérations allemandes et espagnoles, visait à impliquer les parties prenantes locales dans la région de Karas à travers une planification participative de l'aménagement du territoire⁵⁷.

La planification dans le cadre de la PIART a été mise en œuvre par un « Groupe de Travail Interdisciplinaire » composé d'un technicien SIG, d'un spécialiste de la planification de l'aménagement du territoire et de planificateurs régionaux du MTR, ainsi que d'un facilitateur participatif. La première étape a été l'identification des acteurs locaux, régionaux et nationaux et l'analyse de leurs intérêts, pouvoirs, vulnérabilités et rôles potentiels. Le Groupe de Travail Interdisciplinaire s'est ensuite déplacé

dans la région pour rencontrer les parties prenantes identifiées. Des réunions facilitées ont été tenues pour identifier les principales difficultés relatives à la gestion des terres et les problèmes que la planification devait résoudre. Les acteurs ont pu donner leurs opinions sur les obstacles à l'utilisation optimale des terres, comme les zones sous-utilisées, sur lesquelles une optimisation est possible (intensification ou changement d'utilisation), les conflits d'usages, les problèmes environnementaux comme la pollution et les problèmes de propriété foncière ou de transport. Ces consultations ont permis à l'équipe de réaliser des études préliminaires et de collecter les documents pertinents sur les communautés, tout en améliorant la liste des parties prenantes et en l'adaptant mieux au contexte local.

La prochaine étape a été d'organiser une réunion régionale avec toutes les parties prenantes pour prioriser les problèmes identifiés, par exemple le manque de productivité et de profitabilité de l'agriculture commerciale. Plusieurs ateliers locaux participatifs ont ensuite été organisés pour discuter des solutions possibles à ces problèmes. Pendant ces ateliers, des données socio-économiques ont été collectées, les participants ont dessiné des cartes d'utilisation communautaire des terres, et, le cas échéant, les caractéristiques géographiques clés enregistrées sur le terrain. Une carte a ensuite été créée grâce à un logiciel SIG permettant aux communautés de s'accorder sur les utilisations des terres.

⁵⁷ GTZ (2010).

L'objectif principal de l'atelier de planification n'était pas de créer une carte exacte, mais un plan d'action pour les problèmes identifiés. Ce plan liste toutes les activités planifiées, comment elles seront faites et par qui. Il souligne

que les communautés peuvent et doivent implémenter certaines activités d'elles-mêmes, tandis que d'autres doivent être soutenues par le gouvernement et la société civile.

FIGURE 10 - RÉSUMÉ DES LEÇONS CLÉS ET DES POINTS FORTS DU CAS DE LA NAMIBIE

Pour les gouvernements et les bailleurs de fonds :

- Dès le début, la planification de l'aménagement du territoire a été conçue comme un processus à plusieurs échelles, impliquant les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que d'autres acteurs ;
- Le gouvernement central a été impliqué dans la mise en œuvre du plan d'aménagement une fois le plan d'action finalisé.

Pour les acteurs de la société civile :

- Le processus a été participatif à toutes les échelles. Les différents acteurs des communautés et du gouvernement ont été encouragés par les facilitateurs à partager leurs intérêts et vulnérabilités ;
- Les plans d'action se sont basés sur des problèmes et solutions identifiés lors de réunions facilitées et ont clarifié les responsables de chaque action.

3.5 SYNTHÈSE : ANALYSE DES ÉTUDES DE CAS

Les études de cas décrites dans les chapitres 2 et 3 nous permettent de développer un cadre analytique plus détaillé pour la planification participative de l'aménagement du territoire.

Comme indiqué dans la Tableau 7 ci-dessous, trois variables sont cruciales pour obtenir des résultats durables et équitables à travers ces processus de planification locale : la gouvernance, les lois et les politiques, les institutions de planification, et les stratégies de mise en œuvre.



TABLEAU 5 - CONDITIONS FAVORABLES POUR LA PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Gouvernance, lois et politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les lois et politiques soutiennent la planification locale • La planification de l'aménagement du territoire s'accompagne d'une dévolution des droits de propriété et de gestion aux communautés • Il y a suffisamment d'espace disponible pour la planification participative
Institutions de planification	<ul style="list-style-type: none"> • Les ministères de planification ont le mandat et les capacités pour coordonner les processus de planification (aux niveaux central et local) • La société civile est suffisamment forte pour combler les lacunes du gouvernement • Les institutions locales de planification sont robustes, participatives et idéalement basées sur des structures de gouvernance coutumières existantes
Mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> • La collecte de données interdisciplinaire permet de prendre des décisions informées concernant les utilisations des terres et les règles de gestion • Les plans d'aménagement aboutissent à des plans d'action réalistes, réalisables et consensuels • La mise en oeuvre de la planification commence par l'échelle locale

La variable « **gouvernance** » de notre modèle est composée de trois éléments : d'abord, les lois et politiques existantes doivent soutenir la planification locale de l'aménagement du territoire. Concrètement, le gouvernement régional ou national ne doit pas passer outre les décisions prises par la communauté lors du processus de planification. Deuxièmement et similairement, la planification de l'aménagement du territoire doit s'accompagner d'approches qui délèguent réellement les droits de propriété et de gestion aux communautés locales, pour que celles-ci puissent créer des règles et des sanctions relatives à leurs terres. Enfin, dans les cas où les terres coutumières sont en partie ou totalement juxtaposées à des revendications existantes, il est nécessaire de « créer un espace pour le changement », par exemple en développant des approches de cogestion véritables.

En ce qui concerne les **institutions de planification**, trois facteurs favorables sont clés : d'abord, des ministères de planification qui ont des mandats et capacités forts, au niveau central comme local, pour coordonner les processus de planification. Ensuite, lorsque les capacités du gouvernement sont limitées, la société civile doit être assez robuste pour intervenir et

accompagner les communautés. Les études de cas ont montré des capacités gouvernementales variées, importantes dans le cas du Canada ou relativement moindres et nécessitant une intervention de la société civile dans les cas du Laos ou de la Tanzanie du Nord, par exemple. Enfin, les institutions locales de planification doivent également être solides, formées selon des processus participatifs et idéalement fondées sur les structures communautaires de gouvernance existantes, pour assurer leur légitimité et acceptation.

La variable **de mise en oeuvre** est également fondée sur trois facteurs favorables. Premièrement, la nécessité de procéder à une collecte de données interdisciplinaires pour aboutir à des règles de gestion en accord avec les connaissances techniques et scientifiques des meilleures pratiques. Deuxièmement, le processus d'aménagement doit conduire à un plan d'action clair et réaliste, adopté par consensus et listant, pour chaque action, la période considérée et la personne ou institution responsable. Enfin, une approche de planification de l'aménagement partant de la base garantira l'acceptation et la cohérence des plans aux différentes échelles, tout en préservant les droits et les savoirs communautaires.

4. VERS DES MODÈLES INCLUSIFS DE PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RDC ET AU CAMEROUN

Le modèle développé dans le chapitre 3 fournit des indications utiles aux accompagnateurs de projets de planification locale. Sur cette base, le chapitre 4 analyse les perspectives actuelles au Cameroun et en RDC, identifiant les opportunités, les défis et les besoins dans les deux pays.

4.1 GOUVERNANCE, LOIS ET POLITIQUES

Les lois et politiques soutiennent la planification locale de l'aménagement du territoire. En accord avec le modèle du chapitre 3, les lois et politiques existantes ou en cours de développement au Cameroun et en RDC représentent une opportunité pour les communautés et les institutions locales. Le point d'entrée légal au Cameroun est représenté par les Plans Locaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (PLADDT), adoptés par les communes. Bien que moins avancées, les réformes en RDC vont plus loin en spécifiant le rôle de la planification communautaire à travers les Plans de Développement Locaux (PDL) et les Plans Simples de Gestion des Ressources Naturelles (PSG-RN), ainsi que de la planification au niveau des entités territoriales décentralisées (ETD), à peu près équivalentes aux communes camerounaises.

Pourtant, à l'heure actuelle, ces plans n'assurent pas de sécurité suffisante aux communautés et ne leur permettent pas de planifier sur le long terme. Dans les deux pays, ils ne sont pas juridiquement contraignants⁵⁸ et doivent s'aligner sur ceux développés aux niveaux régional et national. Ainsi, quelle que soit la configuration foncière développée au niveau local, elle risque d'être invalidée si elle entre en contradiction avec des plans de plus haut niveau ou tout autre intérêt public (par exemple une concession agroindustrielle).

Il est crucial de résoudre les problèmes liés au séquençage de la planification et à la manière dont les plans locaux recourent (ou s'inscrivent dans) les plans provinciaux/régionaux et nationaux. Si un état souverain a le droit de privilégier une approche nationale de planification de l'aménagement de son territoire, il est indispensable de s'assurer que les schémas

de zonage à grande échelle ne se traduisent pas de facto par des allocations de terres. Pour cela, il faut s'assurer que les macro- et méso-zonages se fassent avec au minimum des données de base sur l'occupation et l'utilisation des terres.

Espace pour le changement. Un autre frein à la planification participative peut être l'espace géographique limité pour développer ces plans. C'est notamment le cas au Cameroun, où la majorité du domaine forestier a été alloué à des concessions d'extraction ou des aires protégées suite au plan de zonage de 1995 (voir Figure 4). La situation n'est pas la même en RDC, où la plupart du domaine forestier (« forêts protégées ») reste officiellement « non-alloué » (Figure 3), en grande partie en raison du moratorium sur l'allocation de nouvelles concessions forestières⁵⁹. Avec plus de 70 millions d'hectares de forêts intactes sans désignation formelle, le pays présente un grand potentiel pour le développement et la mise à échelle de plans d'aménagement locaux.

Dans les cas où les terres communautaires sont totalement ou partiellement superposées à d'autres allocations, il est nécessaire de créer un espace pour le changement. Cela peut supposer de mieux mettre en vigueur les lois et politiques existantes sur la cogestion des espaces (pour les différentes catégories d'aires protégées, par exemple), ou de piloter et d'établir des politiques plus appropriées⁶⁰. Une autre option est de réviser et si nécessaire de déclassifier les concessions qui ne sont pas juridiquement conformes ou n'atteignent pas leurs objectifs de gestion. Cela a déjà été fait en RCA, avec la rétrocession de concessions forestières à l'état, et devrait aussi se produire en RDC⁶¹.

Forêts communautaires. Alors que les gestionnaires de concessions industrielles et d'aires protégées ont des droits clairs et applicables, les communautés qui ne résident pas dans ces zones n'ont la plupart du temps pas de personnalité juridique ni de droits de propriété nécessaires pour s'engager avec confiance dans un processus de planification de l'utilisation de leurs terres sur le long-terme. Etant donné le rythme lent des réformes foncières actuelles, les forêts communautaires offrent actuellement

⁵⁸ Au Cameroun par exemple, les schémas d'aménagement sont limités à des cycles de cinq ans.

⁵⁹ Selon les auteurs, l'existence de permis d'exploration pétrolière ou minière sur une zone forestière n'exclut pas la possibilité de

développer des plans communautaires d'aménagement du territoire ou des forêts communautaires.

⁶⁰ Voir par exemple Karsenty (2016).

⁶¹ Greenpeace Africa (2019).

le meilleur moyen de surmonter ces obstacles. Le modèle de foresterie communautaire au Cameroun (datant de 1994) offre certains droits limités, mais les plans simples de gestion de ces concessions sont plutôt techniques et représentent des coûts initiaux élevés, ce qui a conduit à l'endettement de beaucoup de communautés auprès de compagnies forestières ou d'élites locales⁶².

Le modèle de foresterie communautaire en RDC présente une base bien plus solide pour la sécurisation et la gestion des terres par les communautés forestières. Le cadre légal, complété en 2016, permet l'obtention de concessions de 50 000 hectares (dix fois la taille maximale autorisée au Cameroun) qui peuvent être gérées à perpétuité, en accord avec les pratiques coutumières et selon différents usages⁶³. La planification de l'aménagement du territoire peut être testée à la fois à l'intérieur de ces concessions (à travers des plans simples de gestion qui peuvent être développés après leur obtention⁶⁴) et par l'intégration de ces forêts communautaires dans les plans d'aménagement au niveau du secteur (l'échelon administratif le plus bas auquel les pouvoirs de planification doivent être dévolus). En effet, les expériences mises en œuvre ailleurs dans le monde suggèrent fortement que les forêts communautaires ont plus de chance de réussir lorsqu'elles sont intégrées dans des plans d'aménagement du territoire plus larges⁶⁵. En RDC, les différents acteurs doivent accompagner la mise en œuvre de la Stratégie Nationale sur la Foresterie Communautaire⁶⁶, assurant que l'objectif de 2 350 000 hectares de forêts d'ici 2023 soit atteint dans le contexte de la planification de l'aménagement, et que toutes allocations futures, potentiellement bien plus vastes, le soient également.

Réformes foncières plus larges. Ce qui est réellement requis pour un engagement effectif et général des communautés dans le processus de planification de l'aménagement du territoire, ce sont des réformes profondes de long-terme des

systèmes fonciers nationaux, qui harmonisent les lois écrites et coutumières et permettent aux communautés de développer et d'appliquer leurs propres règles et sanctions pour l'utilisation et l'accès aux forêts. En termes pratiques, cela pourrait se faire 1) en éliminant le postulat de propriété étatique sur toutes les terres, tout en maintenant la souveraineté de l'état (comme ça été le cas en RDC), 2) en reconnaissant une possession et des droits de propriété collectifs sur les terres coutumières et 3) en simplifiant le processus d'obtention de titres de propriété⁶⁷.

4.2 INSTITUTIONS DE PLANIFICATION

En comparaison avec les études de cas du chapitre 3, les gouvernements congolais et camerounais ont joué un rôle bien moindre pour initier et accompagner la planification de l'aménagement du territoire. Dans les deux pays, les décisions liées à l'utilisation des terres ont été très centralisées et ont manqué de coordination sectorielle. Les autorités ont souvent manqué de compétences nécessaires, porté un intérêt limité aux droits fonciers des communautés et parfois considéré les transactions terriennes davantage en termes d'intérêt personnel que de bien public.

Coordination sectorielle et mandat des ministères de planification. Ces dernières années, des efforts renouvelés de renforcement des mandats et des capacités du Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) au Cameroun et du nouveau Ministère de l'Aménagement du Territoire (MINAT) en RDC sont à noter⁶⁸. Pourtant, ces investissements sont incomparables à ceux faits dans les ministères de l'environnement, des forêts, de l'agriculture et des mines, traditionnellement dominants⁶⁹. L'allocation des forêts continue d'être influencée par des intérêts sectoriels qui font face à des problèmes de corruption, avec peu de contribution (ou seulement symbolique) de l'administration foncière. Bien que les utilisations des terres soient de fait décidées par ces acteurs,

⁶² Rainforest Foundation UK (2014).

⁶³ Rainforest Foundation UK (2017).

⁶⁴ Le Guide Opérationnel pour les Plans Simples de Gestion est un guide détaillé pour la planification de l'aménagement du territoire au sein des forêts communautaires.

⁶⁵ Rainforest Foundation UK (2014).

⁶⁶ Rainforest Foundation UK (2018b).

⁶⁷ Rainforest Foundation UK (2014).

⁶⁸ Au Cameroun, le MINEPAT dispose d'un mandat relativement large. En RDC, le MINAT est en cours de renforcement institutionnel à travers CAFI, sous financement du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

⁶⁹ Par exemple, CAFI a réservé 66,4 millions de dollars USD pour le secteur agricole, plus de trois fois les 21,6 millions de dollars affectés à la planification de l'aménagement du territoire, dont une partie seulement est destinée au renforcement institutionnel.

la situation est rendue plus compliquée encore par l'éparpillement des responsabilités de planification formelle entre plusieurs ministères. En RDC, c'est le Ministère du Plan, et non le MINAT, qui gère les plans de développement locaux au niveau des secteurs. Des problèmes similaires existent au Cameroun. De plus, les réformes foncières ont tendance à être menées en parallèle à des réformes nationales sectorielles, par exemple pour le développement de l'huile de palme, pour les aires protégées ou dans une certaine mesure pour REDD+.

Il est donc important de clarifier les pouvoirs et responsabilités de planification de chaque ministère, de redoubler d'efforts pour renforcer les compétences de MINEPAT et MINAT, et de créer des cellules indépendantes et multidisciplinaires en charge de la planification de l'aménagement du territoire au sein chacune de ces institutions.

Rythme de la décentralisation. Dans les deux pays, les constitutions et lois nationales soulignent la dévolution des différents pouvoirs et fonctions aux administrations locales. En théorie, les communes au Cameroun et les secteurs en RDC doivent rendre des comptes à leurs constituants et peuvent représenter une bonne interface entre les communautés locales et les processus de planification plus larges. Cependant, malgré un certain niveau de renforcement des ministères fonciers nationaux (et dans une certaine mesure des ministères sous-nationaux), la dévolution des fonctions de

planification aux gouvernements locaux dans les deux pays est négligeable. Dans la plupart des cas, les agences de planification sont à peine opérationnelles, voire absentes sur le terrain⁷⁰, et manquent de capacité à administrer des processus aussi complexes que la planification de l'aménagement du territoire. Ainsi, il faut augmenter le niveau d'investissement dans les bureaux locaux et sous-nationaux de MINATUH et MINEPAT.

Accompagnement des ONG. En l'absence d'institutions étatiques locales robustes pour accompagner la planification, certains signes montrent que la société civile en RDC et au Cameroun peut combler l'écart. Des projets pilotes de terrain ont montré que celle-ci dispose d'importantes capacités pour faciliter des processus de planification réellement participatifs, associés à une rétention des savoirs et une adhésion communautaire importantes, même au sein de communautés faiblement alphabétisées (voir Figure 14).

La société civile a un rôle à jouer dans l'obtention de l'adhésion des autorités locales dès le début du processus de planification et pendant le développement et la mise en œuvre du plan, et peut aussi prêter son expertise sous la forme de renforcement des capacités et de formations. Comme dans le cas de la Tanzanie, elle peut aussi renforcer les capacités des communautés à exercer leurs droits et défendre leurs intérêts vis-à-vis des autorités locales, du secteur privé et des grandes organisations de conservation.



⁷⁰ Par exemple, en RDC, MINATUH vient seulement de commencer à mettre en place ses bureaux provinciaux (16 sur 26 en décembre

2019), avec des moyens humains et matériels extrêmement limités. Cette présence n'a pas encore atteint le niveau du secteur.



Institutions communautaires robustes. Pour ceux qui souhaitent accompagner la planification communautaire, le modèle développé dans cette étude indique que les institutions de planification communautaires doivent être formées selon des processus participatifs, et qu'il doit y avoir un consensus sur le plan au sein de la communauté et avec ses voisins.

En RDC, les structures de référence utilisées par beaucoup d'agences de développement pour interagir avec les communautés sur les problématiques de gouvernance des ressources naturelles sont les Comités Locaux de Développement (CLD). Pourtant, ces structures quasi-légales ont été créées en un temps limité et selon des procédures opaques, suscitant nombre de critiques sur leur représentativité⁷¹. Certains rapports des premières initiatives de planification dans le PIREDD du Mai Ndombe par exemple ont montré que les CLD peuvent être perçus par les communautés comme représentant davantage les intérêts des élites locales et/ou du projet REDD+ lui-même. Ainsi, les plans développés à travers ces structures peuvent être vus comme un exercice de restriction des droits d'accès aux

forêts, plutôt que d'auto-détermination et de développement économique⁷².

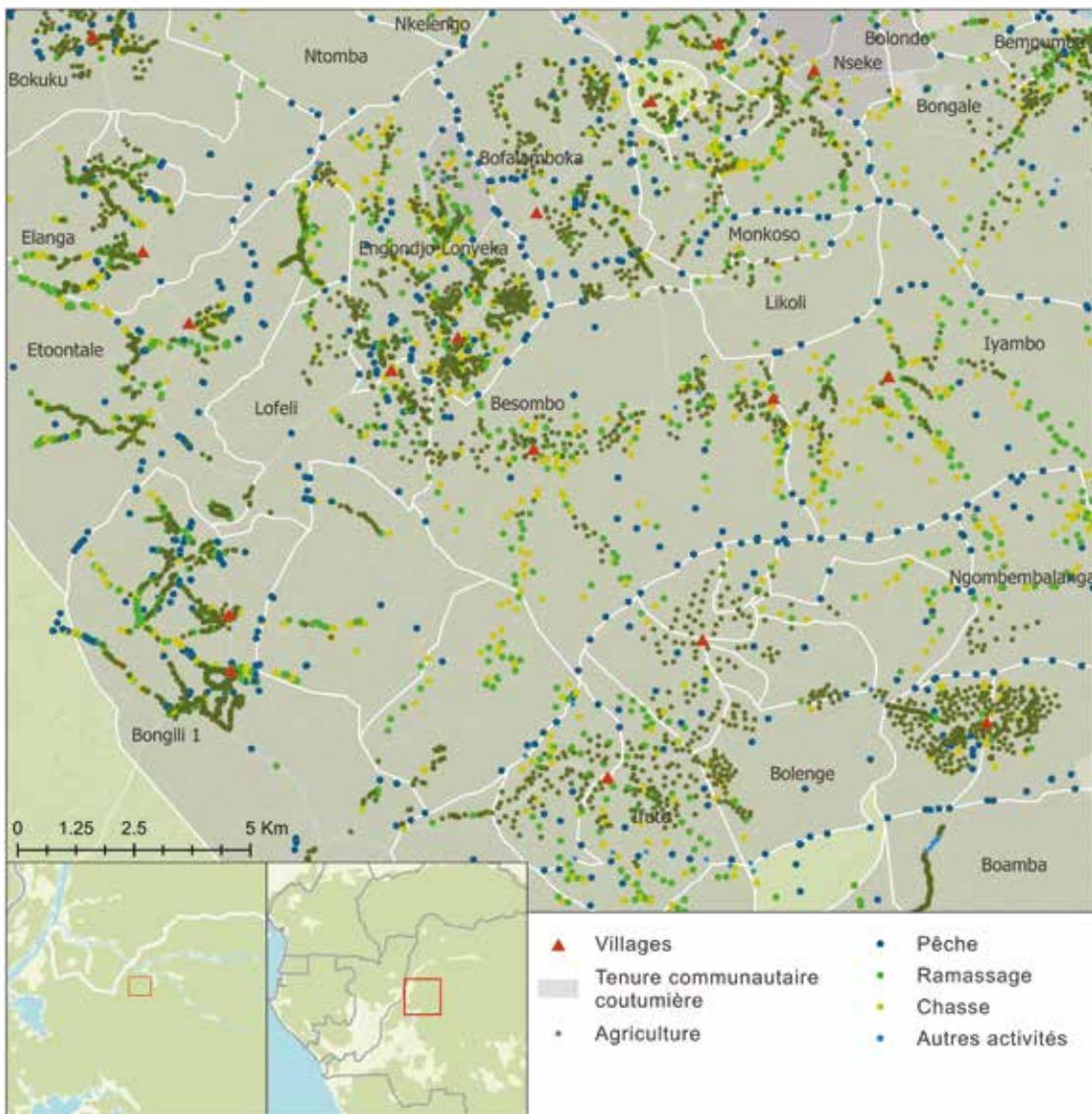
Plutôt que d'imposer des structures toutes faites aux communautés, il est essentiel que les processus de planification soient ancrés dans les systèmes coutumiers existants, qui, dans le Bassin du Congo, sont typiquement organisés selon les clans (même s'il y a aussi un rôle variable pour les chefs terriens coutumiers)⁷³. Comme montré dans la Figure 12, les parcelles de terres traditionnelles sont souvent bien délimitées et acceptées localement, même si elles n'ont que peu de reconnaissance légale. Parallèlement, il est nécessaire de rajouter des dispositions pour les non-détenteurs de droits, avec des considérations spécifiques pour les femmes et les peuples autochtones – des conditions nécessaires à la durabilité, la justice sociale et la réduction de la pauvreté. Dans notre expérience, le modèle de foresterie communautaire de la RDC comprend des structures de gouvernance plus robustes et responsables que les CLD, raison de plus pour le promouvoir dans le contexte de la planification de l'aménagement du territoire.

⁷¹ Rights and Resources Initiative (2018).

⁷² Rainforest Foundation UK (2018c).

⁷³ Voir par exemple Moise (2019).

FIGURE 11 - CARTE MONTRANT LES UNITÉS DE TERRES CLANIQUES EN RDC



La cartographie participative offre de nouvelles perspectives sur la nature et l'étendue des systèmes fonciers claniques dans la région, qui sont souvent remarquablement stables, bien définis et acceptés localement, même s'ils sont en grande partie absents des données gouvernementales. Source : MappingForRights.

4.3 MISE EN ŒUVRE

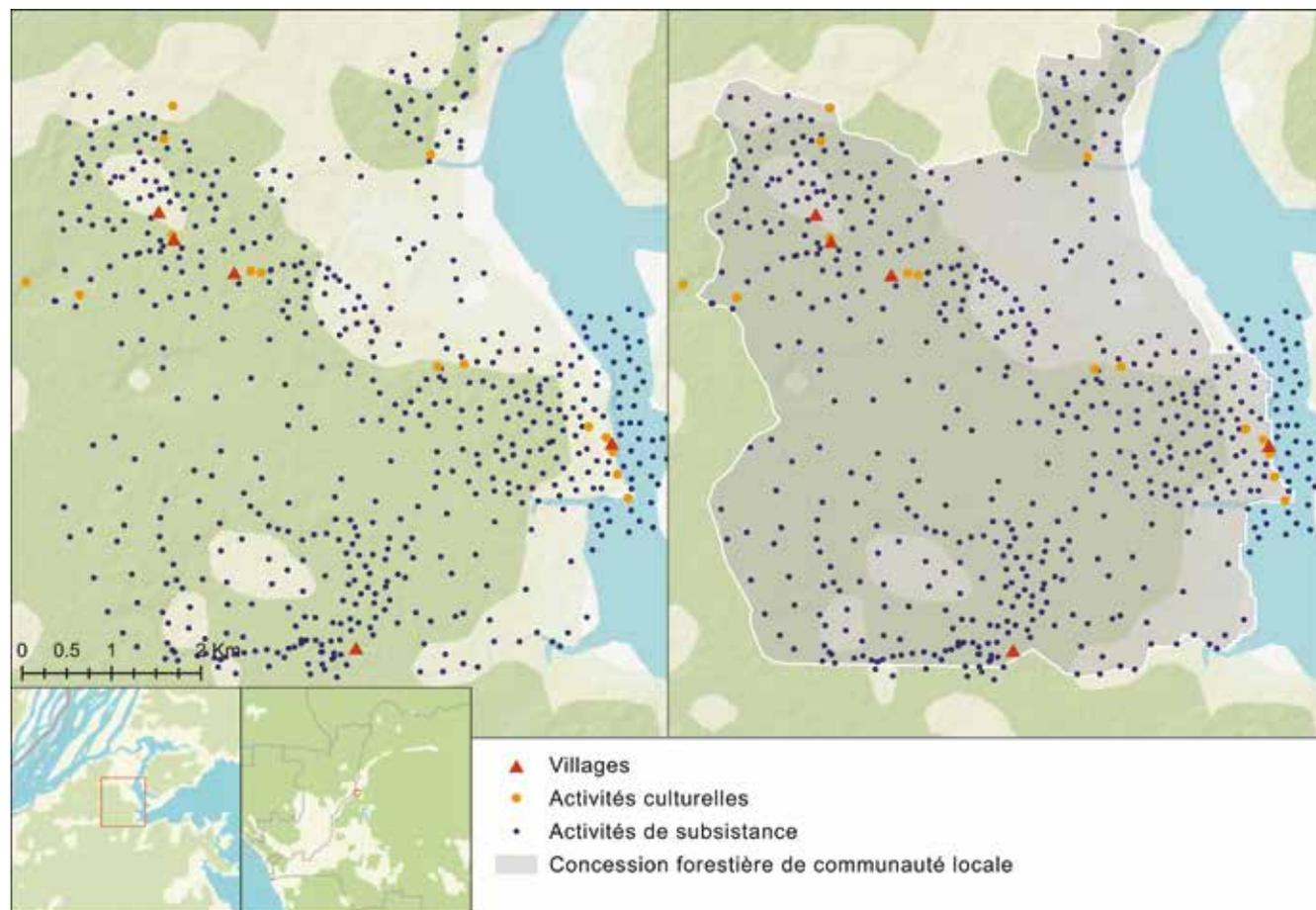
Les études de cas internationales du chapitre 3 offrent d'importantes leçons pour la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire dans le Bassin du Congo.

Données et accompagnement multidisciplinaires. Pour garantir que les plans d'aménagement reflètent fidèlement les systèmes traditionnels, il faut comprendre et transcrire avec précision les systèmes fonciers et d'utilisation

des ressources sur le terrain. Des avancées significatives en cartographie participative, méthodes de recherche et technologies géospatiales ont été faites ces dernières années, permettant de réduire les coûts et les limitations techniques de la collecte de ces données⁷⁴. Celles-ci peuvent aider à définir les limites de la planification et constituer une référence sur l'occupation et l'usage des forêts (voir Figure 11 et Figure 12).

⁷⁴ <https://www.mappingforrights.org/>

FIGURE 12 – LES LIMITES D'UNE FORÊT COMMUNAUTAIRE EN RDC BASÉE SUR LA CARTOGRAPHIE PARTICIPATIVE



Source: MappingForRights

Toutes les expériences de planification présentées dans le chapitre 3 ont été facilitées par des équipes possédant une expertise en SIG et, à divers degrés, en disciplines allant des sciences biophysiques à la gestion des ressources naturelles, afin de donner autant d'informations que possible aux communautés pour informer leur prise de décision. L'exercice de planification des Premières Nations a commencé par l'accompagnement des planificateurs locaux à la collecte de données des ménages, des terres culturelles, des pêcheries, de la faune, des sites historiques, des cimetières, des zones d'usages traditionnels et des infrastructures pertinentes. Mais pour compléter ces données, le gouvernement central, représenté par le Ministère des Richesses Naturelles, est intervenu pour procurer des données interdisciplinaires techniques sur les bassins versants, les inventaires forestiers, les espèces animales et végétales clés, la géologie et le potentiel minier.

Les gouvernements du Bassin du Congo peuvent aussi accompagner le processus de planification sur le terrain en fournissant un accès aux données relatives aux ressources naturelles ainsi que des guides sur les réglementations environnementales en vigueur. Si ces informations manquent, il est possible d'apprendre des études des cas dans lesquelles les ressources gouvernementales étaient moindres. Dans celui de la Tanzanie par exemple, où le zonage a été un élément clé du processus de planification, toutes les zones du plan avaient des règles d'accès créées par la communauté et complétée par les connaissances d'experts hydrologues, géologues, écologues et agronomes.

Étant donné la disponibilité très limitée des données et les contraintes de financement, de temps et de capacités dans beaucoup de pays du Bassin du Congo, les acteurs travaillant sur

la planification de l'aménagement du territoire peuvent utiliser des méthodes de substitution simplifiées, peu coûteuses et rapides pour analyser les différents usages agricoles et les niveaux de biodiversité et de carbone, comme

dans le cas du Laos. Selon notre expérience, les communautés possèdent déjà énormément d'information sur leurs terres, qui peuvent être systématisées et exploitées avec peu d'orientations.

FIGURE 13 – PLANIFICATION PARTICIPATIVE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LA COMMUNE DE NGUTI, DANS LE SUD-OUEST DU CAMEROUN – « LAND PLANNER »

Parmi les efforts pour améliorer l'obtention de données, la transparence et les processus multi-acteurs dans la planification de l'aménagement du territoire, figure un projet piloté dans la commune de Nguti, dans le sud-ouest du Cameroun. Sous la responsabilité du MINEPAT, cette initiative rassemble plusieurs acteurs, dont d'autres ministères, des organisations de la société civile et des spécialistes de la cartographie⁷⁵, avec pour objectif de développer un PLADDT, selon la Loi de 2011.

Dans le cadre de ce projet, une **Plateforme de Cartographie Commune** a été développée pour permettre à ces parties prenantes de contribuer et d'analyser des données comme la couverture du sol, les types de sol, la qualité des forêts (dont les stocks de carbone et la biodiversité), les infrastructures de transport et l'accès au marché, ainsi que la propriété et l'usage coutumier des forêts, générées par la cartographie participative. Si elles sont accompagnées d'approches qui permettent une participation véritable des communautés, de telles technologies peuvent être des outils d'analyse cruciaux pour informer la prise de décision.

Incitations et bénéfiques. Il est crucial que les plans d'utilisation des terres soient liés à une plus grande sécurité foncière pour que les communautés puissent planifier avec confiance leur avenir et établir et appliquer leurs propres règles et sanctions sur la terre. Dans ces cas, les plans peuvent aussi être liés à des opportunités économiques spécifiques, comme les cultures de rente, l'agriculture contractuelle ou les services écosystémiques. En effet, une plus grande clarté foncière est en elle-même plus susceptible d'attirer des investissements privés responsables en zones rurales⁷⁶.

En même temps, il faut que les plans soient réalistes et liés à des opportunités réelles. Par exemple, un grand nombre des plans d'utilisation des terres développés dans le contexte du programme de réduction des émissions dans le Mai Ndombe entreront probablement en pratique seulement après la vente prévue de 55 millions de dollars US de crédits carbone au Fond Carbone de la Banque Mondiale. Cela signifie que les compagnies privées avec des titres de propriété existants seront probablement les bénéficiaires majeurs, et non les communautés locales.

Réalise et réalisable. La mise en oeuvre des plans d'aménagement est un enjeu central dans la région. Les plans doivent être alignés sur les capacités et les ressources qui sont disponibles pour leur mise en oeuvre. Cela signifie que les communautés doivent avoir des attentes réalistes sur ce que le gouvernement (et la société civile) peut faire pour eux, et doivent comprendre comment elles peuvent combler ce manque à travers leur propre organisation, planification et action collective.

Dans de tels cas, il peut être raisonnable de développer des plans plus réalistes et cohérents avec les stratégies habituelles de subsistance quotidienne dans le Bassin du Congo, très probablement l'agriculture de petite échelle. Les accompagnateurs de la planification de l'aménagement du territoire dans la région peuvent par exemple se baser sur l'exemple du Laos, où chaque type d'utilisation agricole des terres a été associée à une valeur par hectare ainsi qu'à des scores de biodiversité et de carbone, tous déterminés à travers des groupes de discussion et facilement comparables grâce à

⁷⁵ Ce projet est financé par l'Institut Européen pour les Forêts (EFI) et géré par LTS International. Les organisations participantes comprennent : Rainbow Environment Consult, le World Resources Institute (WRI) Ajemalibu Self Help (AJESH), Rainforest Foundation

UK (RFUK), l'Institut International d'Agriculture Tropicale (IITA) et l'Institut International pour l'Analyse des Systèmes Appliqués (IIASA).
⁷⁶ FAO (2015).

une indexation. Ces indices ont été utilisés pour comparer quantitativement différents scénarios, choisir un scénario idéal, et ensuite identifier les règles pour chaque usage des terres.

Les communautés peuvent développer des plans d'action simples en :

- Identifiant les actions principales à prendre et en les priorisant de façon participative ;
- Identifiant si chaque action est à considérer sur le court-terme (1-2 ans), moyen-terme (3-5 ans) ou long-terme (10-15 ans) ;
- Développant une liste de besoins spécifiques pour la mise en œuvre de chaque action ;
- Identifiant des personnes ressources, au sein de la communauté ou à l'extérieur, qui peuvent soutenir la mise en œuvre de l'action ;
- Listant les noms des personnes au sein de la communauté qui sont responsables du suivi de la mise en œuvre du plan d'action.

Partir de la base. Avec le rythme lent des réformes foncières dans la région, il serait souhaitable que les communautés se lancent dans le développement et la mise en œuvre de leurs propres plans d'utilisation des terres. Cette approche partant de la base (bottom-up), peut commencer par le village, puis se concentrer sur les niveaux du secteur et des communes et les niveaux supérieurs. Cela assurerait une cohérence entre les différents plans des villages en termes de priorités générales de développement, d'objectifs de environnementaux et de besoins en infrastructures. Une telle approche pourrait graduellement sécuriser l'adhésion à toutes les échelles, et créer l'élan nécessaire pour amorcer les investissements institutionnels et privés.

Cette approche *bottom-up* signifie aussi qu'aucune planification n'est possible sans l'obtention d'informations basiques sur une certaine zone. En termes procéduriers, cela veut dire protéger les droits fonciers coutumiers et intégrer le CLIP dans la planification de l'aménagement du territoire.

Certains des premiers projets pilotes suggèrent que de tels plans peuvent être développés à faibles coûts, particulièrement lorsqu'ils sont faits à échelle. Dans le cas du projet au Maniema (Figure 14), il a été calculé qu'un plan

communautaire d'utilisation des terres basique peut être développé pour environ 2 000 dollars USD, selon le niveau de soutien technique requis. Ce chiffre devrait encore diminuer au fur et à mesure que les institutions locales de planification sont créées et renforcées.

Pour minimiser le risque de décisions d'aménagement imposées par le gouvernement, la planification participative doit être une partie intégrante des prérequis de diligence raisonnable (due diligence). Les gouvernements, bailleurs de fonds et organisations de la société civile doivent piloter ces processus dans des « points chauds », c'est-à-dire des zones où il y a des revendications, des juxtapositions ou des potentiels d'utilisations des terres importants, dans le but d'apprendre de ces projets, d'identifier des meilleures pratiques et de protéger les droits des communautés locales.

FIGURE 14 - PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MENÉE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA PROVINCE DU MANIEMA, RDC

Le projet « Cartographie et Aménagement Participatifs des Terres » est mis en œuvre par l'ONG congolaise GeoFirst avec le soutien technique de RFUK et de la coopération internationale allemande (GIZ). Des équipes de terrain composées de techniciens SIG, de facilitateurs communautaires et de spécialistes du développement rural ont déjà accompagné 31 communautés vers le développement de plans d'utilisation des terres, sur la base de la cartographie de leur tenure traditionnelle. Ces plans ont ensuite été incorporés dans trois plans à l'échelle des « groupements » (le niveau administratif entre le village et le secteur), dans le but de créer un plan pour tout le secteur de Balanga.

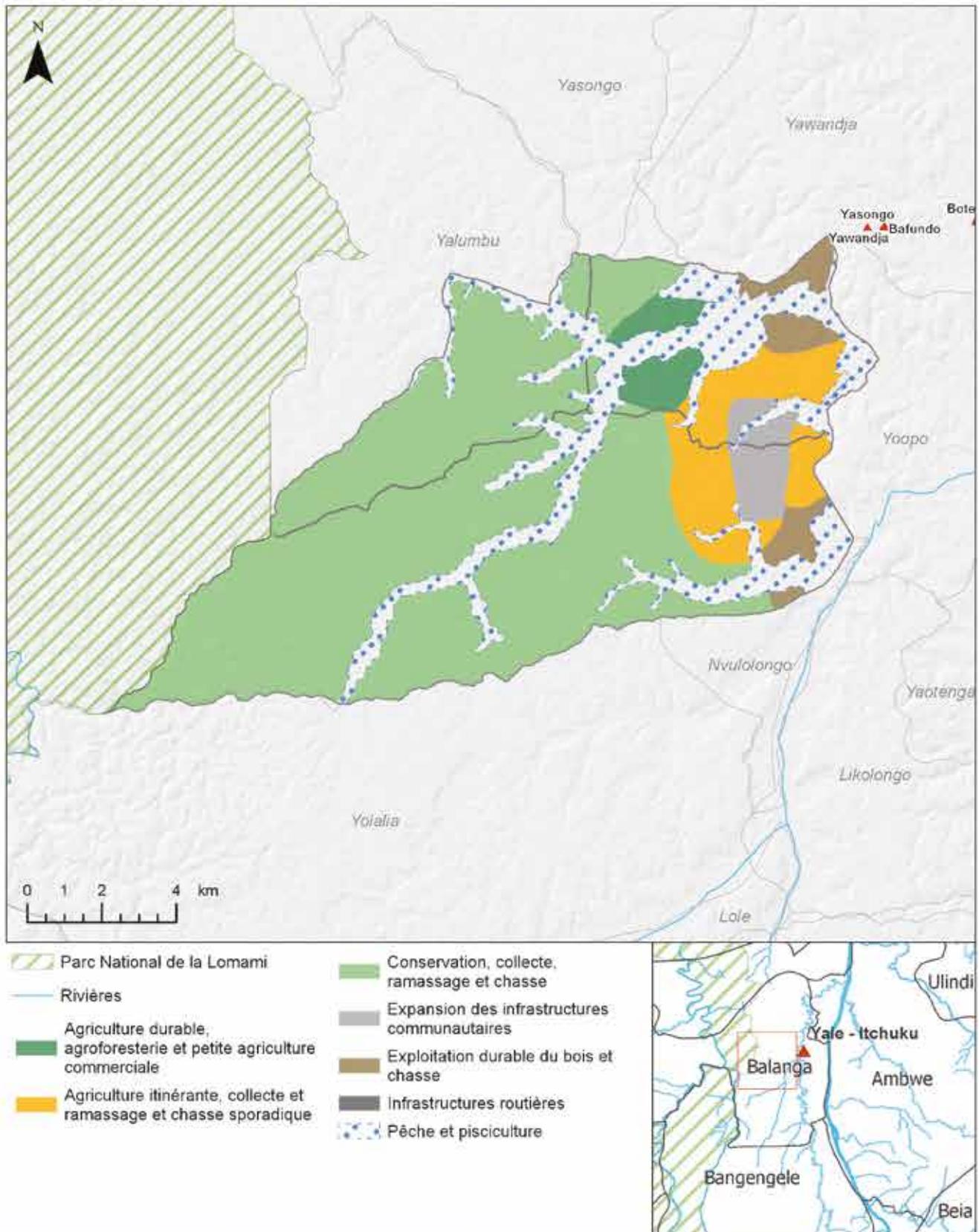
L'approche participative, basée sur un consentement libre, préalable et informé, réitéré au cours du processus, comprend une série d'étapes mises en œuvre par les communautés :

- Sélection participative de **planificateurs locaux**, qui ont été formés sur la collecte de données et la cartographie ;
- Identification des **limites de la planification**, basées sur la cartographie de la tenure coutumière ;
- Identification des **usages actuels des terres** par la communauté et les autres parties prenantes ;
- **Analyse des sols et des ressources** grâce à une combinaison des savoirs locaux, d'images satellites et d'autres informations comme la topographie, la végétation et les types de sols ;
- Identification des **priorités de développement** ;
- Analyse des **besoins futurs en terres agricoles**, basée sur l'usage actuel et la démographie ;
- Développement de **cartes d'adéquation des sols** identifiant les zones les plus adéquates pour les activités prioritaires ;
- **Zonage** : planification des changements des utilisations actuelles des terres ;
- Rédaction de **plans d'action et de suivi**, avec des règles spécifiques et des personnes responsables pour chaque utilisation des terres identifiée ;
- **Validation du plan d'utilisation des terres** par la communauté entière et ensuite par les niveaux administratifs supérieurs.

Le projet a accordé une importance toute particulière à **l'inclusion** (organisation de groupes de discussion séparés avec les femmes, cartographie et collecte de données menés par des membres des communautés), **l'innovation** (utilisation d'images satellites et d'applications de collecte de données) et la **durabilité** (plans basés sur des analyses de besoins détaillées et réalisables).

Le projet a permis de mieux comprendre le quotidien et les aspirations de plus de 35 000 personnes. Il a démontré que les communautés portent une attention particulière aux pratiques durables et à la conservation des ressources, comme le montre l'importance de la superficie des terres dédiées aux activités non-destructrices ainsi que les restrictions sur la chasse et la pêche pour permettre le renouvellement des stocks. Il a aussi permis d'identifier collectivement les besoins de développement les plus urgents, liés surtout à l'absence d'un réseau routier pour accéder au marché et aux services de santé et d'éducation, et de développer des plans pour résoudre ces problèmes. L'agrégation des plans des villages et l'implication des autorités locales a conduit à une meilleure reconnaissance des droits fonciers locaux, à l'identification d'infrastructures partagées, et à l'interaction avec les processus de planification à plus large échelle.

FIGURE 15 - EXEMPLE D'UN PLAN D'AMENAGEMENT DES TERRES D'UN VILLAGE AU MANIEMA, RDC



Les plans d'aménagement des terres villageois, qui combinent les savoirs traditionnels et des données technologiques comme les informations satellitaires, allouent des zones importantes à la conservation et aux activités non-destructrices des ressources. Source: GeoFirst.

FIGURE 16 - EXEMPLE DE PLANS D'ACTION ET DE SUIVI COMMUNAUTAIRES, MANIEMA, RDC

PLAN D'ACTION DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRES

	Zone	Activité	Durée	Besoins Spécifiques	Responsable D'Action
	Agriculture itinérante, collecte et ramassage et chasse sporadique	Agriculture	3 ans	Intrants agricoles, semences améliorées, formation	Comité de planification (PAT)* + chef de la localité
	Pêche et pisciculture	Pêche et écopage	Fréquemment	Filets, hameçons, transparent, pirogue, machette, fil bougie	Comité PAT
	Pêche et pisciculture	Pisciculture	5 ans	Alevins, intrants piscicoles, formation	Comité PAT
	Exploitation durable du bois et chasse	Sciage des bois	5 ans	Intrants : tronçonneuse, scie, machette, lime, et formation	Comité PAT + chef du village
	Agriculture durable, agro-foresterie et petite agriculture commerciale	Plantation de palmiers et de café	5 ans	Plantules, autres intrants et formation	Comité PAT
	Conservation, collecte, ramassage et chasse	Chasse et ramassage	Fréquemment	Fils, machettes, limes, fusil	Chef localité + chef coutumier
	Conservation, collecte, ramassage et chasse	Conservation	5 ans (9 mois de chasse par an)	Formation sur la réglementation en vigueur	Chef localité + chef coutumier
	Expansion des infrastructures communautaires	Construction du village	5 ans	Tôles, presse à briques, ciments, tronçonneuse, clous, machettes, houes, etc	Chef localité + comité PAT
	Infrastructures routières	Aménagement de route	5 ans	Machettes, bêches, houes, tronçonneuse, formation	Comité PAT

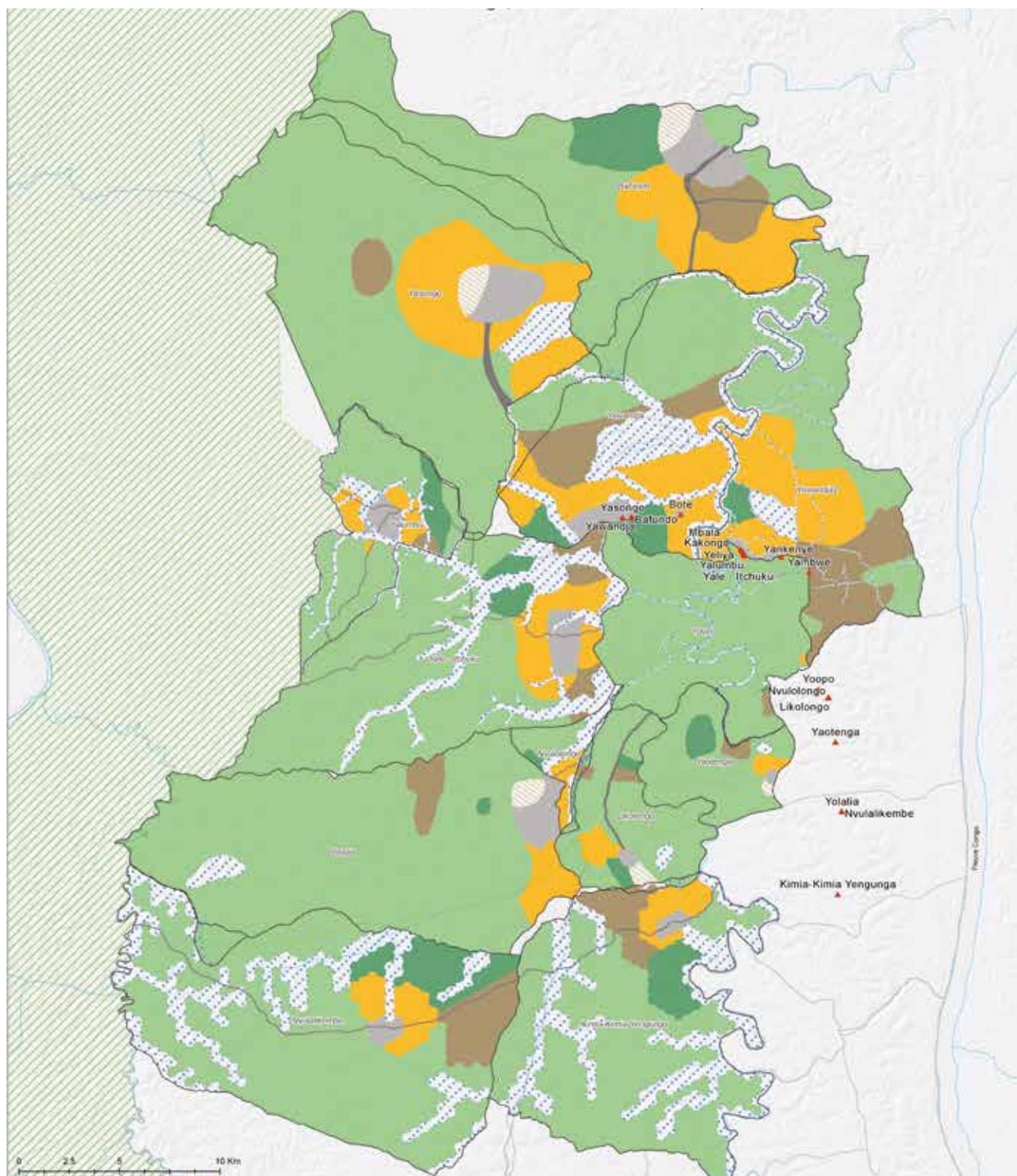
*Comité de Planification de l'Aménagement des Terres (PAT) - les membres sont choisis par la communauté

PLAN DE SUIVI DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRES

	Zone	Activity	Established Rules	Entity responsible for monitoring	Penalty
	Agriculture itinérante, collecte et ramassage et chasse sporadique	Agriculture	Ne pas vendre, Ne pas y faire la pisciculture et l'agriculture en désordre, Ne pas faire la cession définitive de champs à un étranger	Chef traditionnel, comité PAT	Sanctions coutumières ; payer 5 chèvres
	Pêche et pisciculture	Pisciculture	Ne pas mettre de produits toxiques dans l'eau, Ne pas vendre cet espace	Chef traditionnel, comité PAT	Sanctions coutumières ; payer 5 chèvres
	Pêche et pisciculture	Pêche et écopage	Ne pas mettre de produits toxiques, Ne pas aller avec les étrangers sans permission des ayants droit	Chef traditionnel, comité PAT	Payer 5 chèvres
	Exploitation durable du bois et chasse	Sciage des bois	Ne pas couper les bois en désordre ou faire l'agriculture, Ne pas vendre cette forêt	Chef traditionnel	Sanctions coutumières ; payer 5 chèvres
	Agriculture durable, agro-foresterie et petite agriculture commerciale	Plantation de palmiers et de café	Ne pas couper les plantules, Ne pas y faire les champs en plantation	Chef traditionnel, comité PAT	Sanctions coutumières ; payer 5 chèvres
	Conservation, collecte, ramassage et chasse	Conservation	Ne pas y couper les bois et faire sciage, Ne pas faire entrer le visiteur sans permission, Ne pas enterrer les gens dans la zone	Chef traditionnel, comité PAT	Sanctions coutumières ; payer 10 chèvres
	Conservation, collecte, ramassage et chasse	Chasse et ramassage	Ne pas faire entrer les étrangers sans l'ordre des ayants droit, Ne pas cultiver ou scier les bois sur le lieu, Ne pas faire la chasse à la période de fermeture (3 mois pas an)	Chef traditionnel, comité PAT	Payer 10 chèvres
	Expansion des infrastructures communautaires	Zone de Construction du village	Ne pas faire les étangs piscicoles, Ne pas vendre, Suivre l'ordre du chef de village avant la construction	Chef traditionnel	Sanctions coutumières ; payer 6 chèvres
	Infrastructures routières	Aménagement de route	Ne pas faire les étangs piscicoles, Ne pas creuser des trous sur la route, Ne pas enterrer les gens	Chef traditionnel, comité PAT	Sanctions coutumières ; payer 3 chèvres

Cette figure montre un plan d'action communautaire indiquant les activités autorisées dans chaque zone, les besoins spécifiques pour ces activités et leurs responsables, et un plan de suivi indiquant les entités responsables de sa mise en œuvre et les règles et les sanctions pour chaque zone d'utilisation.

FIGURE 17 - EXEMPLE D'UN PLAN D'AMENAGEMENT DES TERRES D'UN GROUPEMENT, MANIEMA, RDC



La combinaison de plusieurs plans d'aménagement des terres villageois/communautaires (ici plusieurs villages formant un 'groupement' officiel) peut permettre d'assurer la cohésion de la définition des objectifs et besoins de développement. Il peut aussi faciliter l'engagement des autorités et l'harmonisation avec des niveaux de planification plus élevés. Source: GeoFirst.

5. RECOMMANDATIONS

Une planification de l'utilisation des terres qui ne prend pas correctement en compte les réalités locales aboutira presque toujours à des résultats sociaux, économiques et environnementaux médiocres. En revanche, si les conditions politiques, institutionnelles et techniques sont favorables, la planification peut représenter une interface politique et technique idéale entre les communautés et les autorités locales pour harmoniser les objectifs généraux de développement et de conservation. La planification participative de l'aménagement offre aux communautés locales une opportunité d'inscrire leurs terres dans l'espace géographique et politique pour exprimer leurs besoins de développement et les incorporer dans les sphères politiques et légales. Elle donne également

aux organismes publics l'occasion de mieux comprendre les prérequis de la planification locale, assurant ainsi que les systèmes coutumiers et les savoirs locaux soient reflétés dans les processus de planification à plus grande échelle.

Afin de réaliser une planification juste et durable dans le Bassin du Congo, une série de facteurs favorables doivent être rassemblés. Ils sont listés ci-dessous dans les trois catégories du modèle utilisé par l'étude : i) gouvernance, lois et politiques, ii) institutions de planification et iii) mise en œuvre. Le tableau ci-dessous présente des recommandations spécifiques pour les gouvernements, décideurs et organisations de la société civile en RDC et au Cameroun⁷⁷.



⁷⁷ Eisen et al. (2019)

Gouvernance, lois et politiques		
Condition	Recommandation	Commentaires
Politiques de planification de l'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> En RDC et au Cameroun, publier des politiques nationales et des stratégies associées pour orienter et renforcer l'autonomie locale dans la planification de l'aménagement du territoire, en accord avec les meilleures pratiques internationales comme les <i>Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers</i> de la FAO. 	Il est nécessaire de clarifier les concepts, rôles et droits dans le cadre de la planification de l'aménagement du territoire.
Moratoire sur l'exploitation forestière en RDC	<ul style="list-style-type: none"> Garantir que la « programmation géographique » requise pour la levée du moratoire inclue le zonage participatif et multisectoriel des forêts, et soit liée spécifiquement à la finalisation satisfaisante de la réforme nationale de l'aménagement du territoire. 	Tout processus ne prenant pas suffisamment en compte les communautés et autres utilisateurs des terres aboutirait inévitablement à des conséquences négatives ⁷⁸ .
Créer un espace pour le changement	<ul style="list-style-type: none"> Option 1 : réviser et si nécessaire déclassifier les allocations de terres actuelles sur la base de leur performance (par exemple si elles ne remplissent pas leurs objectifs de gestion) ou de leur conformité avec la loi. 	Étant donné que la plupart des forêts de la région sont déjà allouées à des concessions d'exploitation ou utilisées à des fins de conservation stricte de la nature, il est nécessaire de libérer de l'espace pour la planification participative de l'aménagement du territoire.
	<ul style="list-style-type: none"> Option 2 : explorer les approches de cogestion potentielles dans les allocations de grande échelle existantes⁷⁹. 	Dans les cas où les terres communautaires chevauchent totalement ou partiellement d'autres allocations, il faut une meilleure mise en vigueur des lois et politiques existantes sur la cogestion des espaces (pour les différentes catégories d'aires protégées, par exemple), ou piloter et établir des politiques plus appropriées. Tous ces concepts devront être rigoureusement testés et évalués.
Forêts communautaires	<ul style="list-style-type: none"> En RDC : soutenir la mise en œuvre de la Stratégie Nationale sur la Foresterie Communautaire pour assurer que l'objectif de 2 350 000 hectares d'ici 2023 soit atteint dans le contexte de la planification de l'aménagement du territoire, et que toutes allocations futures, potentiellement beaucoup plus larges, le soient également. Au Cameroun : Réviser la loi sur la foresterie communautaire de 1994 pour qu'elle soit plus accessible et appropriée pour les communautés forestières, en s'appuyant sur les innovations ailleurs dans la région⁸⁰. Tester les forêts communautaires dans le contexte du pilotage de la planification de l'aménagement au niveau des communes. 	<p>Les développements relatifs aux forêts communautaires doivent être cohérents avec toute avancée qui pourrait être obtenue à travers les réformes de l'aménagement, afin d'éviter les contradictions légales.</p> <p>Une harmonisation des lois relatives aux forêts communautaires et au foncier devra aussi être accompagnée par des mesures afin de combler les vides légaux concernant les activités non forestières (agriculture commerciale et industrie minière par exemple).</p>
Réforme foncière	<ul style="list-style-type: none"> Modifier les régimes légaux dans le Bassin du Congo pour permettre la possession et propriété communautaire des terres, à travers : <ol style="list-style-type: none"> La suppression de la présomption de propriété publique sur toutes les terres (même si l'état conserverait sa souveraineté, comme en RDC) et la création d'un troisième domaine pour les terres qui ne sont ni publiques ni privées (et sur lesquelles la possession s'applique) ; La reconnaissance des droits collectifs de possession/ propriété sur les terres coutumières occupées ; La simplification du processus d'enregistrement des titres fonciers. 	Au final, les droits fonciers permettront aux communautés de développer et d'appliquer leurs propres règles concernant l'utilisation et l'accès à leurs forêts, et de négocier avec les acteurs externes selon leurs propres conditions.

⁷⁸ Rainforest Foundation UK (2018).

⁸⁰ Rainforest Foundation UK (2014).

⁷⁹ Voir par exemple Karsenty (2016).

Institutions de planification		
Condition	Recommandation	Commentaires
Rôle et mandat des ministères de planification	<ul style="list-style-type: none"> Clarifier et investir davantage de pouvoirs exécutifs dans les ministères de planification comme MINAT et MINEPAT afin d'éviter une capture par les ministères plus puissants, l'influence d'intérêts privés et les allocations unilatérales de terres. 	Il faut clarifier les relations et fonctions des différentes agences gouvernementales. Actuellement, les lois et politiques foncières et les cadastres dans la région sont souvent spécifiques à un secteur ou à des acteurs, et ne forment pas une vision cohérente intersectorielle.
Collaboration intersectorielle et approches multidisciplinaires	<ul style="list-style-type: none"> Établir des cellules de planification indépendantes et multidisciplinaires au sein du MINAT et MINEPAT. 	Les efforts de zonage précédemment entrepris en RDC et au Cameroun ont surtout été menés par les ministères des forêts/ de l'environnement, conduisant à un biais en faveur de l'industrie forestière et de la conservation stricte.
Décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> Approfondir les investissements dans les processus de décentralisation à travers la création de bureaux du MINAT et MINEPAT au niveau des ETD et des communes et en implantant en leur sein des cellules multidisciplinaires pour la planification. 	En général, il est nécessaire de construire des mécanismes formalisés pour la participation à tous les niveaux dans le processus de planification.
Institutions communautaires	<ul style="list-style-type: none"> Travailler avec les institutions communautaires existantes, si possible, et introduire des dispositions spécifiques pour assurer la participation des femmes, des peuples autochtones et des autres groupes souvent marginalisés. 	Les expertises tirées de la société civile locale et de l'anthropologie peuvent être particulièrement utiles pour ce point.
Participation comme principe distinct	<ul style="list-style-type: none"> Construire des structures représentatives, donnant un espace de participation aux communautés et à la société civile. Améliorer la transparence et la dissémination de l'information sur la planification de l'aménagement du territoire pour que les parties prenantes puissent contribuer et réagir. 	



Mise en œuvre		
Condition	Recommandation	Commentaires
Outils de planification et données	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer l'accès aux données pour informer les processus de planification, par exemple à travers l'open source et les outils hors lignes. Créer une nouvelle couche correspondant aux « terres communautaires » dans les atlas forestiers gouvernementaux, et développer des plateformes géo spatiales faciles à utiliser pour aider la planification locale. Développer des standards de qualité nationaux pour la planification de l'aménagement du territoire, afin que les méso- et macro-zonages soient faits avec un minimum d'information sur les occupations et usages des terres. 	<p>Il existe actuellement peu d'outils permettant aux terres et ressources communautaires d'être intégrées dans les processus de planification de l'aménagement du territoire. Des plateformes de cartographie communautaire, comme <i>MappingForRights</i>, pourraient être davantage utilisées à ces fins, même si la question du partage public d'informations sensibles doit être considérée.</p> <p>D'autres nouveaux outils comme le <i>Land Planner</i>, développé dans le cadre de la planification de la commune de Nguti, peuvent grandement améliorer la prise de décision collective informée, tant que des mesures sont prises pour assurer la participation de parties prenantes qui n'ont pas forcément accès aux technologies de l'information et de la communication.</p>
Séquençage	<ul style="list-style-type: none"> Rendre la planification participative obligatoire avant toute allocation supplémentaire de terres. Inscrire le principe du CLIP dans les lois et politiques foncières, et ajouter des dispositions robustes pour empêcher le déplacement des populations. 	<p>Un point de contentieux est celui du séquençage des processus de planification, et notamment comment les plans locaux recourent (ou sont inscrits dans) les plans sous-nationaux ou nationaux. Les mesures recommandées pourraient aider à diminuer le risque que les macro-zonages finisse par être des plans d'utilisation des terres définitifs.</p> <p>Etant donné que les processus politiques et de planification de réformes foncières et d'aménagement prendront du temps, il faut continuer à piloter des projets de planification participative au niveau des communes et secteurs. Tant que les attentes des communautés peuvent être considérées cela peut fournir des perspectives importantes pour alimenter le processus plus large.</p>
Interventions ciblées	<ul style="list-style-type: none"> Piloter la planification participative dans des contextes et environnements différents, y compris dans des « points chauds » (développements agroindustriels existants ou potentiels, aires protégées et zones tampons, projets REDD+ et d'infrastructures). 	<p>Documenter les droits fonciers dans des pays comme la RDC et le Cameroun n'est pas tâche aisée. Des choix pratiques et stratégiques devront être faits, comme la priorisation de certaines zones dans lesquelles les revendications juxtaposées sont particulièrement importantes.</p>
Mise en œuvre et mise à jour des plans d'utilisation des terres	<ul style="list-style-type: none"> Instituer un processus de révision des plans (tous les 15 ans environ). 	<p>Bien que les droits coutumiers dans la région soient restés généralement stables, l'utilisation des ressources est plus dynamique. Les plans d'utilisation des terres doivent refléter ceci.</p>

REMERCIEMENTS

Joe Eisen en tant qu'auteur principal de ce rapport tient à remercier Samuel Díeval, Ana Osuna Orozco, Robyn Stewart, Rachel Parker, Elin Roberts, Juliette Baralon, Simon Counsell et Patrick Epie pour leurs contributions et à Kelly Heber Dunning pour ses recherches sur la études de cas internationales. Nous exprimons également notre gratitude envers UKAID et GIZ pour leur soutien dans ces travaux.

Nous adressons également notre gratitude et plus sincère admiration aux remarquables partenaires de la Rainforest Foundation UK dans le Bassin du Congo, qui sont des pionniers de la planification de l'aménagement du territoire dans la région. Nous remercions en particulier GeoFirst Development et le Groupe d'Action pour Sauver l'Homme et son Environnement (GASHE) en RDC, ainsi que Ajemalibu Self Help (AJESH) au Cameroun, dont le travail sur le terrain a inspiré une grande partie des perspectives présentées dans cette étude.



REFERENCES

- Agrawal, A. (2001). Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. *World Development*, 29(10), 1649-1672.
- Armitage, D., Berkes, F., et Doubleday, N. (2007). *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance*. UBC Press (University of British Columbia).
- Banque Mondiale (2015). *Comoros: Coastal Resources Co-management for Sustainable Livelihood*.
- Becker, C. D., et Ostrom, E. (1995). Human Ecology and Resource Sustainability: The Importance of Institutional Diversity. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 113-133.
- Brown, D. (1999). *Principles and Practice of Forest Co-Management: Evidence from West-Central Africa*. European Union Tropical Forestry Paper 2. London, ODI.
- Burnham, P. (2000). Whose Forest? Whose Myth? Conceptualisations of Community Forests in Cameroon. In: Abramson, A. et D. Theodosopoulos (Eds) *Land, Law and Environment: Mythical Land, Legal Boundaries*. Pluto Press, Londres. Pp.31-58.
- CARPE (2011). *Regional Development Cooperation Strategy (RDCS) 2011-2020*.
- Cat Lake First Nation, Slate Falls First Nation (2011). *Community Based Land Use Plan*.
- Christie P, White AT (1997). Trends in Development of Coastal Area Management in Tropical Countries: From Central to Community Orientation. *Coast Manage* 25:155-181
- CIFOR. (2012). *Participatory Land Use Planning Handbook and Toolbox*.
- Counsell, S., Long, C., et Wilson, S (2007). *Concessions to Poverty*. Forest Monitor and Rainforest Foundation UK.
- Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A. et Topa, G. (2007). *Forests in Post Conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda*. CIFOR, CIRAD and World Bank.
- De Oliveira, J. A. P. (2002). *Implementing Environmental Policies in Developing Countries Through Decentralization: The Case of Protected Areas in Bahia, Brazil*. *World Development*, 30(10), 1713-1736.
- De Wit, P. (2013). *Land-use Planning and Zoning, Classification, Inventories and Data Use: Impact on Community Rights*. In the *DRC Tenure Baseline Study*. Rights and Resources Initiative.
- Dupain, J., Nackoney, J., Kibambe, J.-P., Bokelo, D. et Williams, D. (2009). *Maringa-Lopori-Wamba Landscape*. In: *The Forests of the Congo Basin - State of the Forest 2008*.
- Eisen, J., Counsell, S. et Thornberry, F. (2014). *Rethinking Community-based Forest Management in the Congo Basin*. Rainforest Foundation UK.
- Eisen, J., Epie, P., Ayari, I. et Rossi, M. (2019). *Putting Forest Communities on the Map: Participatory Land-use planning in the Democratic Republic of Congo*. Préparé pour la conférence « Land and Poverty » de la Banque Mondiale (2019).
- FAO (2015). *Safeguarding Land Tenure Rights in the Context of Agricultural Investment*.
- Global Witness (2018). *Total Systems Failure: Exposing the secret networks destroying forests in the Democratic Republic of Congo*.
- Greenpeace Africa (2019). *Industrial Logging in the DRC: 24 Null and Void Concessions Need to be Immediately Returned to the State*.
- GTZ. (2010). *Manual for Participatory Land Use Planning Facilitators (Namibia)*.
- Hoare, A. (2006). *Divided Forests: Towards Fairer Zoning of Forests*. Rainforest Foundation UK.
- Hochschild, A. (1998). *King Leopold's Ghost*. London: Pan books.
- IIED. (2010). *Participatory Land Use Planning as a Tool for Community Empowerment in Northern Tanzania*.
- Imperial, M. T., et Yandle, T. (2005). *Taking Institutions Seriously: Using the IAD Framework to Analyze Fisheries Policy*. *Society and Natural Resources*, 18(6), 493-509.
- Jones, E. V., Gray, T., Macintosh, D., et Stead, S. (2016). *A Comparative Analysis of Three Marine Governance Systems for Implementing the Convention on Biological Diversity (CBD)*. *Marine Policy*, 66, 30-38.
- Jul-Larsen, E., Kolding, J., Overå, R., Nielsen, J., et Van Zwieten, P. A. (2003). *Management, Co-Management or No Management? - Major Dilemmas in Southern African Freshwater Fisheries - 1*. Synthesis Report.
- Karsenty, A. (2016) 'Towards Concession 2.0: Articulating Inclusive and Exclusive Management in Protection Forests in Central Africa' in *International Forestry Review* Vol.18(S1).
- Lawson, S. (2014). *Illegal Logging in the Democratic Republic of Congo*. Chatham House.
- Lescuyer, G., A. Emerit, E. Essiane Mendoula et J.J. She (2001). *Community Involvement in Forest Management: a Full-Scale Experiment in the South Cameroon Forest*. Network paper 25c. Rural Development Forestry Network, ODI.
- Lescuyer, G. (2003). *Forest Law Enforcement and Rural Livelihoods: A Case Study in Cameroon*. Draft Report. CIFOR.
- Loure, E. et Kheir, A. (2016) *Supporting Communities of Pastoralists and Hunter-gatherers to Secure Land and Sustainably Manage Resources*. Case study of the ILC Database of Good Practices.
- Moise (2019). *Réussir la Foresterie Communautaire en RDC : Perspectives Anthropologiques sur la Gestion Communautaire des Forêts*. Rainforest Foundation UK.
- Ooste, W.T. (1999). *Forest and Community...Will They Manage? The Influence of Legal Forest Classification on the Possibilities to Implement Community-based Forest Management in Cameroon*. Master's thesis, University of Twente, The Netherlands.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2007). *A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(39), 15181-15187.
- Ostrom, E. (2009). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Pakenham, T. (1991). *The Scramble for Africa*. London: Time Warner.
- Pierre-Etienne Kenfack (2014). *A la Recherche d'un Droit Foncier Protecteur des Populations des Zones Forestières en République Démocratique du Congo*. Rainforest Foundation UK.
- Pikangikum First Nation. (2006). *Keeping the Land*.
- Pyhälä, A., Osuna Orozco, A. et Counsell, S (2016). *Aires Protégées dans le Bassin du Congo : un Échec pour les Peuples et la Biodiversité ?* Rainforest Foundation UK.
- Rainforest Foundation UK (undated). Site web "Mapping for Rights" <https://www.mappingforrights.org/index?language=FR>
- Rainforest Foundation UK (2013). *Planter Pour Détruire : l'Expansion de la Culture Intensive du Palmier à Huile dans le Bassin du Congo*.
- Rainforest Foundation (2016). *Forêts Communautaires en RDC : Vers une Gestion Équitable et Durable des Forêts*.

Rainforest Foundation UK (2018). Briefing MappingForRights. En Désaccord : Le Moratoire sur l'Exploitation Forestière en RDC.

Rainforest Foundation UK (2018b). Une Stratégie Nationale pour la Foresterie Communautaire en RDC.

Rainforest Foundation UK (2018c). Briefing MappingForRights. REDD et les Droits Communautaires en RDC : le Programme Intégré REDD du Mai-Ndombe.

Renard, Y. (1991). Institutional Challenges for Community-based Management in the Caribbean. *Nature and Resources*, 74(4), 4-9.

Rights and Resources Initiative (2017). From Risk and Conflict to Peace and Prosperity.

Rights and Resources Initiative (2018). Mai-Ndombe: Will the REDD+ Laboratory Benefit Indigenous Peoples and Local Communities?

Réseau Ressources Naturelles et Rainforest Foundation UK (2016). Land Rights and Conservation Issues Brief for the IUCN World Conservation Congress, 2016.

Thomas, C. W., et Koontz, T. M. (2011). Research designs for evaluating the impact of community-based management on natural resource conservation. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 3(2), 97-111.

Uphoff, N. (1991). Fitting projects to people. In *Putting people first, Sociological variables in rural development*, ed. M. M. Cemea. Publié pour la Banque Mondiale. Oxford : Oxford University Press.

USAID et COMFISH (2016). Collaborative Management for a Sustainable Fisheries Future in Senegal.

Vermeulen, C. (1997). Problématique de la Délimitation des Forêts Communautaires en Forêt Dense Humide, Sud-Est Cameroun. Présenté à "The African Rainforest and the Conservation of Biodiversity". Atelier, 17-24 janvier 1997.

Wells, S. M. (1993). Coral Reef Conservation and Management, Progress in the South and Southeast Asian regions. *Coastal Management in Tropical Asia* 8-13. 1:1.

Wily, L.A. (2011). Whose Land is it? The Status of customary tenure in Cameroon. CED, FERN and RFUK.

World Resources Institute (2016). Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case For Securing Indigenous Land Rights in the Amazon.



2-4 The Atelier, Old Dairy Court,
17 Crouch Hill, London N4 4AP
+44 (0)20 7485 0193
info@rainforestuk.org

Rainforestfoundationuk.org

Registered Charity No. 1138287 | Registered Company No. 7391285