

CHAPITRE 9

AFFECTATION ET UTILISATION DES TERRES FORESTIÈRES : ÉVOLUTIONS ACTUELLES, PROBLÈMES ET PERSPECTIVES

Phil René Oyono¹, Toni Lyn Morelli², Jeffrey Sayer³, Samuel Makon⁴, Robinson Djeukam⁵, Jeffrey Hatcher, Samuel Assembe⁶, Matthew Steil⁷, Pascal Douard⁷, Patrice Bigombé, François Kapa⁸, Ricardo Lima, Jean Sylvestre Makak⁷, Bertrand Tessa⁷, Duclaire Mbouna⁷, Laurène Feintrenie⁹, Méthode Nkoua¹⁰, Cleto Ndikumagenge¹¹, Salvatore Ntabirorere et Fernando Evuna Eyang⁷

¹RRI, ²USFS, ³Université James Cook, ⁴GIZ, ⁵CEECEC, ⁶CIFOR, ⁷WRI, ⁸FAO, ⁹CIRAD, ¹⁰CRDPI, ¹¹Projet MRV/FAO

1. Introduction

Confrontés à des défis de développement et de croissance, d'une part, et à la nécessaire utilisation durable des ressources naturelles, d'autre part, les pays du Bassin du Congo sont à la croisée des chemins. Pour relever ces défis, les politiques nationales tablent sur l'exploitation des ressources naturelles et l'accroissement escompté des recettes publiques qui en découlent (CEA, 2010). Les économies nationales sont en effet largement dépendantes des rentes exogènes ou des rentes issues des ressources naturelles (Philipot, 2009). Ces dernières représentent une part importante des recettes publiques : 26,8 % en RDC ; 28,6 % au Cameroun ; 53,9 % au Gabon ; 67,6 % au Tchad ; 79 % au Congo ; et 88 % en Guinée équatoriale (FMI, 2012).

L'exploitation industrielle et commerciale des ressources naturelles terrestres affecte profondément l'allocation des terres et détermine fortement les schémas d'utilisation en cours de construction (Schwartz *et al.*, 2012). Par ailleurs, la conservation de la biodiversité, le développement de grands projets d'infrastructures et la mise en œuvre des schémas d'utilisation des terres s'affectent mutuellement. En d'autres termes, la recherche de moyens d'existence au niveau local, la croissance, le développement, la conservation de la biodiversité et la planification de l'utilisation des terres sont corrélés et forment un tout indissociable (Hagen *et al.*, 2011 ; Angu *et al.*, 2012).

Le présent chapitre s'articule autour de la question de l'affectation et de l'utilisation des terres et de la gestion durable des ressources naturelles, notamment des forêts et de la biodiversité, dans une sous-région engagée dans la lutte contre la pauvreté et confrontée aux exigences de la bonne gouvernance (Oyono, 2013a). Il cherche à transposer cette problématique sur le terrain du développement des politiques. Les concepts majeurs liés à la planification de l'utilisation des terres forestières sont présentés dans la première partie du chapitre. La seconde identifie les points de rupture entre le passé et le présent en ce qui concerne les modes d'utilisation des terres. La troisième partie présente l'état des lieux général à partir de « cas pays ». La section quatre informe sur les externalités en jeu depuis le début des années 2000, avec notamment l'arrivée massive de nouveaux acteurs. La dernière partie traite des perspectives de la planification de l'utilisation des terres en corrélation avec la gestion durable des forêts et la conservation de la biodiversité.

2. Clarification conceptuelle

L'emploi usuel des notions rattachées à la planification de l'affectation et de l'utilisation des terres forestières renvoie généralement à la notion de cadastre (Cauquelin, 2000). Ces catégories conceptuelles sont souvent floues ou mal perçues :

utilisation des terres, affectation des terres, occupation des sols, classement des forêts, zonage des forêts, etc. Les lignes qui suivent veulent clarifier certains de ces concepts (Sidle *et al.*, 2012).

Encadré 9.1 : La planification de l'utilisation des terres

La planification de l'utilisation des terres est un processus par lequel les parties prenantes (membres des communautés locales, autorités traditionnelles, représentants du gouvernement, secteur privé, scientifiques, etc.) se rassemblent et discutent pour déterminer comment gérer les ressources d'une aire géographique donnée au bénéfice des générations futures [...]. S'il est réalisé de manière participative, le zonage est le processus de planification d'utilisation des terres par excellence. [...]

La plupart des pays de la sous-région ont élaboré des plans de zonage nationaux, mais ceux-ci sont souvent inachevés. Dans les paysages de conservation du Bassin du Congo, les processus de planification de l'utilisation des terres sont, par contre, riches en enseignements. Ils expriment, à travers des méthodologies appropriées, la déclinaison d'une vision de l'espace en opérations de zonage qui définissent macro et micro-zones. Les macro-zones sont de vastes aires géographiques (aire protégée, zone agro-forestière communautaire, concession extractive, etc.) qui sont souvent scindées en micro-zones d'affectations différentes selon le plan de gestion.

Source : Adapté de Sidle et al. (2012).



Photo 9.1 : Des parcelles de forêts de plantation occupent les espaces que l'agriculture lui laisse

© Carlos de Wasseige

Utilisation des terres : pratiques d'utilisation des terres par les sociétés humaines pour diverses activités socio-économiques. Ces pratiques peuvent entraîner des modifications des écosystèmes, de la diversité biologique, du cycle de l'eau et du climat. Pour le maintien des multiples services environnementaux et la conservation de la diversité biologique, certaines zones forestières du Bassin du Congo ont ainsi été classées en zones de protection de l'environnement et de conservation de la biodiversité.

Affectation des terres : pratiques de choix d'utilisation des terres dans un but précis. L'affectation résulte d'un processus de planification impliquant toutes les parties prenantes : administration, populations locales, secteur privé, société civile, institutions de recherche, etc. Les changements d'affectation des terres influent sur les sols et le microclimat.

Occupation des sols : usages des terres émergées. La cartographie de l'occupation des sols permet de mieux cerner l'état, l'évolution et la dynamique naturelle et/ou anthropique des écosystèmes et des territoires.

Classement : ensemble de procédures par lesquelles une forêt est incorporée dans le domaine privé de l'État. Le classement se fait par un acte réglementaire qui fixe les limites géographiques et les objectifs de gestion de cette forêt (production, récréation, protection de l'environnement, conservation de la diversité biologique).

Zonage : ensemble de techniques d'aménagement consistant à réserver des espaces pour des usages particuliers. Il découpe l'espace en zones géographiques distinctes dans un processus de planification, d'affectation des terres et d'aménagement du territoire.

3. Facteurs de rupture (1990-2010)

La dernière décennie a été marquée par des évolutions institutionnelles significatives et par des ruptures dans les habitudes locales d'utilisation des terres (Hagen *et al.*, 2011). Bien que certains de ces changements soient spécifiques à quelques pays ou à des zones particulières, de nombreux facteurs communs se dégagent dans la sous-région dont des réformes politiques et la signature de conventions internationales (Oyono, 2009 ; Djeukam *et al.*, 2013). Nombre de ces changements résultent

de la pression exercée par les donateurs, d'autres découlent du développement économique et de la mondialisation. Tous mettent en évidence l'interconnexion croissante entre le monde et la coordination régionale. La politique, les développements législatifs et institutionnels depuis la moitié des années 1990 déterminent les options de planification de l'utilisation des terres avec des incidences à la fois positives et négatives sur l'utilisation et la conservation durables des ressources.

3.1 Réformes des politiques forestières et foncières

Dans l'ensemble du Bassin du Congo, certaines évolutions, parmi les plus significatives de l'utilisation des terres, au cours de la dernière décennie sont dues aux réformes des lois forestières (Yanggen *et al.*, 2010). Une planification plus pointue de la gestion forestière est désormais nécessaire dans de nombreux pays et des restrictions ont été imposées au secteur de l'exploitation, tout au moins officiellement. L'interdiction d'exportation de grumes, par exemple, a été promulguée au Cameroun en 1999 et au Gabon en 2010 et la République démocratique du Congo (RDC) a suspendu les permis d'exploitation en 2002 (Putzel *et al.*, 2011). Bien que de nombreuses révisions des lois aient orienté la région sur la voie d'une gestion forestière

plus rationnelle et plus durable, d'autres révisions ont affiché des résultats mitigés et, dans certains cas, ouvert la porte à de nouvelles possibilités de corruption et de népotisme. Les plans de gestion, par exemple, peuvent être si complexes qu'ils sont impossibles à faire respecter avec la capacité technique et les ressources disponibles (Goncalves *et al.*, 2012). Un autre exemple est la croissance de « l'exploitation artisanale » en RDC depuis le moratoire sur les concessions d'exploitation. Une grande partie de l'exploitation industrielle a été remplacée par des entreprises non autorisées et se poursuit sous le couvert d'activités locales (Global Witness, 2012).

Encadré 9.2: Réformes forestières: le mouvement s'accélère!

Les transitions démocratiques dans lesquelles les pays d'Afrique centrale se sont engagés dès le début des années 1990 sont une étape charnière de leur évolution politico-institutionnelle. [...] Les constitutions ont été révisées dans le sens de la légalisation du pluralisme politique. Des lois favorisant la participation politique et l'inclusion ont été promulguées. [...] La RCA en 1990 et le Cameroun en 1994 se lancent dans une vaste restructuration légale et administrative de la gestion de leurs forêts. [...] Par exemple, la nouvelle législation forestière camerounaise pose les bases d'une forme de décentralisation technique qui transfère aux communautés locales et aux collectivités territoriales décentralisées les responsabilités de la gestion des forêts et les bénéfices financiers qui en découlent. Les initiatives centrafricaine et camerounaise font rapidement tache d'huile et de nouvelles lois forestières sont promulguées en Guinée Equatoriale (1997), en République du Congo (2000), au Gabon (2001), en RDC (2002) et au Rwanda (2005). La refonte de la loi forestière du Burundi date de 1985; elle est donc légèrement antérieure à ce mouvement d'ensemble.

Source: Oyono (2009)

Au même moment, plusieurs pays de la sous-région ont adopté des réformes ou ratifié des engagements internationaux reconnaissant les droits fonciers des communautés forestières. Par exemple, le code forestier 2002 de la RDC prévoit la reconnaissance juridique des forêts des communautés locales et la possibilité de concessions communautaires dans ces forêts. Même si ces aspects de la loi ne peuvent être mis en œuvre en raison de retards dans l'adoption d'arrêtés d'exécution, la loi semble indiquer que l'État renonce à la gestion et au contrôle complet des ressources forestières. Au Cameroun, la loi forestière, en cours de révision, permet une certaine forme de gestion forestière par les communautés locales, mais les droits des communautés restent relativement limités

et sont soumis à la supervision du gouvernement. Entre-temps, la République du Congo a adopté une législation qui reconnaît les droits des populations autochtones sur les terres et les ressources forestières. De nombreuses lois ne cessent de reconnaître la place unique occupée par les femmes et les groupes autochtones dans le processus de planification de l'utilisation des terres (Wily, 2012). Alors que la sous-région est à la traîne d'autres contrées quant à la propriété et à la gestion des forêts par les communautés locales, l'engagement de la société civile va croissant, depuis une décennie, dans les processus de réforme, ce qui ouvre des possibilités d'amélioration de la gestion forestière locale et des conditions de vie (RRI, 2012). Les réformes foncières sont également d'actualité dans la sous-région depuis les années 2000. Alors que la République du Congo et le Gabon ont déjà revu certaines dispositions de leur législation foncière, des modifications sont en discussion au Cameroun, en RDC et en République centrafricaine.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays de la sous-région ont ratifié des engagements internationaux qui, une fois mis en œuvre au niveau national, affecteront la manière dont les forêts sont gérées. À titre d'exemple, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et 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* ont amélioré la reconnaissance du droit aux terres forestières dont bénéficient les communautés locales et les peuples autochtones. Une des initiatives qui ont mis en avant l'implication des communautés locales est le Programme régional pour l'environnement en Afrique centrale (CARPE – Central African Regional Program for the Environment), sous la houlette de l'Agence américaine pour le développement international (USAID). L'implication des communautés locales dans la gestion forestière du Bassin du Congo a



Photo 9.2: Camp de base en forêt – Moyen Ogooué – Gabon

été largement étendue à travers le cadre de la planification de l'utilisation des terres au niveau paysager introduite par CARPE, qui a mis l'accent sur une approche multiforme de la conservation de la biodiversité, les droits des communautés, le développement durable et les services potentiels de

l'écosystème (Yanggen *et al.*, . 2010). Au cours des dix dernières années, plus de 150 macro-zones ont été définies dans les paysages d'Afrique centrale; chacune a été créée en collaboration directe avec les communautés locales et les gouvernements locaux.

3.2 Les tendances économiques mondiales et leurs incidences locales

Une autre évolution majeure de la dernière décennie est l'influence internationale croissante dans la région. Cette influence internationale s'est manifestée plus encore pendant la crise financière mondiale de 2008, qui a entraîné un recul de la demande européenne de bois et de produits forestiers et qui a vu le retrait de certains des principaux concessionnaires forestiers européens (accéléré par la concurrence d'opérateurs illégaux de règlements rarement appliqués). Les effets de ces retraits se sont fait sentir aux niveaux national et local. Par exemple, une étude des conséquences de la crise financière mondiale sur le paysage trinational de la Sangha a montré que la demande mondiale de bois a chuté, que des exploitations se sont arrêtées et des sociétés forestières ont licencié du personnel; les indicateurs de biodiversité et les moyens de subsistance se sont détériorés (Sayer *et al.*, 2012). Cette étude et d'autres et aussi des faits ponctuels rappellent l'interconnexion de l'économie mondiale, même dans les endroits les plus isolés et les moins développés.

L'influence croissante de la Chine dans la région témoigne de cet engagement international croissant. La Chine a investi environ 0,7 milliard de \$ dans les cinq pays du Bassin du Congo (Cameroun, RDC, Guinée équatoriale, Gabon et République du Congo), la RDC représentant plus de la moitié de ce montant (Engelhardt, 2010). Les infrastructures dans le Bassin du Congo étaient, notoirement, en piteux état mais l'amélioration des réseaux routiers au cours des dix dernières années a favorisé plusieurs engagements de financement multilatéraux et bilatéraux, dont ceux de la Chine (Putzel *et al.*, 2011). Les améliorations dues à ce recentrage accéléreront probablement le développement économique, mais augmenteront également la déforestation et la dégradation de la forêt, à moins d'être encadrées pour un développement durable bien organisé et bien géré.

L'acquisition à grande échelle de terres exploitables est en forte augmentation depuis 2000, et plus spécialement depuis 2007; souvent qualifiée

de ruée mondiale sur les terres, elle a eu des impacts considérables dans la sous-région. Les acquisitions par des investisseurs étrangers et nationaux, souvent de nature spéculative, ont visé des zones où la sécurité juridique du droit foncier était peu assurée; ce qui a permis d'obtenir des terres à bas prix pour y produire des matières premières agricoles et énergétiques (World Bank, 2010). Faisant fi des droits fonciers locaux coutumiers, de nombreux pays de la sous-région ont accordé des baux de longue durée aux investisseurs. Ce phénomène a été principalement favorisé par une demande accrue pour l'huile de palme et les biocarburants. La croissance de la production d'huile de palme est une préoccupation particulière pour les organisations environnementales qui se sont inquiétées du défrichage de forêt humide primaire au profit de plantations de palmiers (Tollens, 2010).



Photo 9.3: Plantation industrielle d'eucalyptus à Pointe noire – Congo

Jusqu'à présent, dans le Bassin du Congo, la plupart des investissements pour l'huile de palme se sont limités à de vieilles plantations bien établies ou pour la consommation locale. Mais la croissance de la demande est attendue, entraînant une augmentation de la production. Le Cameroun, par exemple, a augmenté sa production au cours de la dernière décennie et prévoit de la tripler à l'horizon 2020 (Megevand, 2013). Pour produire de l'huile de palme, une concession a été ainsi accordée à Heracles Farm (une société américaine) bien qu'elle empiète sur une aire de biodiversité protégée et sur des terres communautaires (Oyono, 2013b). Une multinationale originaire de Singapour a acheté une grande superficie de terres

pour développer l'agro-industrie au Gabon (voir le cas de pays ci-dessous). De même, une plantation d'huile de palme d'un million d'hectares, à créer en vue de la production de biocarburant, a été récemment envisagée par le gouvernement de la RDC (Carrere, 2010). Dernièrement, des multinationales sud-africaines ont acquis des milliers d'hectares de terres pour la production de maïs dans le sud du Congo. Il ne fait pas de doute que de tels investissements s'intensifieront au cours de la prochaine décennie. Cette ruée vers la terre pourrait avoir des répercussions négatives à long terme pour les communautés locales et leurs droits fonciers coutumiers (Wily, 2012).

3.3 Émergence de nouvelles stratégies transversales

Les initiatives internationales pour aider les pays du Bassin du Congo à réduire la déforestation et à éliminer l'exploitation illégale ont permis de réaliser des progrès significatifs au cours de la dernière décennie. Des mécanismes pour prendre en charge les efforts destinés à la réduction des émissions de carbone liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) sont mis en œuvre dans la sous-région. Deux pays du Bassin du Congo (la RDC et la République du Congo) sont des pays pilotes REDD+, trois autres (le Cameroun, la République centrafricaine et le Gabon) sont associés à la planification ou à des activités REDD+ d'une manière moins formelle. REDD+ réunit des représentants de l'administration, de la société civile et des communautés locales et des experts internationaux autour des questions de déforestation et de dégradation des forêts et, plus généralement, oriente le pays sur la voie de l'établissement d'un inventaire des ressources naturelles et du processus d'aménagement du territoire, tous deux indispensables à la réussite de la REDD+. Le temps et l'énergie investis dans la REDD+ et les programmes d'atténuation des émissions de carbone soulignent la préoccupation croissante

quant aux changements climatiques et quant au rôle important, internationalement reconnu, que les forêts tropicales humides ont à jouer pour leur atténuation. Pourtant, une partie significative des efforts nationaux ont été reportés en raison des faibles progrès des négociations internationales et à cause des défis posés par une gouvernance forestière laxiste.

Le long combat pour la réduction de l'exploitation illégale des forêts dans le bassin du Congo a pris un virage important au cours de la dernière décennie. Le programme Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT – Forest Law Enforcement, Governance and Trade) a amené plusieurs pays à engager des négociations en vue d'éliminer l'exportation illégale du bois vers le marché européen. Le Cameroun, la République centrafricaine et la République du Congo ont conclu un Accord de partenariat volontaire (APV) avec l'Union européenne, qui les engage à modifier considérablement les pratiques de gestion forestière; la République démocratique du Congo et le Gabon sont aussi entrés dans la phase de négociations (Megevand, 2013).

4. Évolutions actuelles

Près de 40 % des terres exploitables d'Afrique centrale ne sont ni cultivées, ni protégées et sont faiblement peuplées (Deininger *et al.*, 2011). En excluant les surfaces sous forêts, 20 % des terres d'Afrique centrale sont exploitables et disponibles pour une expansion de l'agriculture. La course aux terres agricoles et aux ressources naturelles, dont les métaux et les combustibles fossiles, draine un flux d'investissements vers la région. De grandes concessions sont négociées avec les gouvernements par des multinationales et des sociétés privées (Ochieng Odhiambo, 2011 ; Hoyle et Levang, 2012 ; Karsenty et Ongolo, 2012 ; Feintrenie, 2013). Les projets agro-industriels (agro-business) et les investissements spéculatifs dans le foncier se sont multipliés avec pour conséquences une augmentation continue des prix du foncier, des conflits latents et des dommages sociaux (Anseeuw *et al.*, 2012). De grandes superficies forestières sont menacées, ainsi que l'accès à la terre pour les populations rurales (Cotula *et al.*, 2009 ; de Wasseige *et al.*, 2012). En outre, les larges investissements agricoles et miniers nécessiteront des infrastructures connexes, comme les routes et les voies ferrées (Oyono, 2013c).

Cependant les acquisitions foncières de grande échelle ne sont pas réellement un phénomène nouveau du point de vue historique. Il y en a déjà eu plusieurs vagues : le développement des grandes plantations coloniales, la reprise et la relance de ces plantations par les États nouvellement indépendants, la privatisation des grandes plantations publiques durant la période de libéralisation des pays de la région. Ainsi la vague actuelle constitue la quatrième vague d'acquisitions foncières à grande échelle (voir Oyono, 2013 – dans le cas du Cameroun). Toutefois, les forêts ont globalement été préservées par le manque d'infrastructures de communication, les risques politiques et le mauvais climat des affaires qui ont rebuté les investisseurs (Megevand, 2013). Mais, ceci est en train de changer avec la stabilisation politique et l'émergence économique des pays de la région : les investisseurs agro-industriels et miniers se montrent à nouveau intéressés. Des exemples d'évolutions en cours dans quelques pays de la sous-région sont présentés ci-après.

4.1 Gabon

Le Gabon a une superficie de 267 668 km². Les récentes acquisitions foncières au Gabon ont été faites pour des besoins agro-industriels. En l'absence d'un plan préalable d'affectation et d'utilisation des terres, des concessions emphytéotiques ont été attribuées par la Présidence de la République, parfois en superposition à des permis forestiers existants, ou après une procédure de « déclassement ». Un contrat de 1,535 milliards de \$ a été signé en novembre 2010 entre l'État gabonais et la multinationale singapourienne OLAM. Avec au total près de trois millions d'hectares, cette société est devenue le plus grand détenteur foncier après l'État

gabonais. Ce « contrat géant » recouvre plusieurs projets : zones économiques spéciales, plantations de palmier à huile et d'hévéa et une usine d'engrais. Ces activités ont entraîné des changements du statut foncier et une nouvelle tutelle juridique dans certains espaces forestiers. D'autres mutations juridiques et changements d'utilisations des terres ont été enregistrées au Gabon dans les domaines de la conservation de la biodiversité et de l'aménagement forestier. Le tableau 9.1 recense les terres converties à de nouvelles formes d'utilisation au cours des trois dernières années.

Tableau 9.1 : Terres affectées par les changements de 2010 à 2012 au Gabon

Site	Superficie (ha)	Gestionnaire/« Propriétaire »
Anciens permis non intégrés dans l'aménagement forestier	2 000 000	OLAM
Palmeraies et plantations d'hévéa de l'Estuaire, Ngounié et Woleu-Ntem	300 000	OLAM
Grande Mayumba	656 000	SFM/Gabon et OLAM
Séries de conservation non classées	240 008	Compagnies forestières
Zone économique à régime privilégié de Nkok	1 390	OLAM
Arboretum Monseigneur Raponda Walker de la Mondah	6 747	Agence nationale des parcs nationaux



Photo 9.4: Layon de prospection et marquage en forêt dense – Gabon

La question de l'affectation et de l'utilisation des terres concerne plusieurs institutions publiques, soit sept ministères et deux agences nationales rattachées directement à la présidence de la République. Le ministère des Eaux et Forêts et le ministère de l'Aménagement du territoire peuvent mettre en œuvre des initiatives de planification, d'affectation et d'utilisation des terres et d'aménagement du territoire. Seuls ces deux ministères peuvent présenter des décrets de classement ou d'affectation de terres. Les deux agences ont des responsabilités davantage techniques. Toutefois, il n'y a aucune coordination intersectorielle officielle en matière d'utilisation des terres, ce qui entraîne des problèmes de procédures.

D'une manière générale, la question de la planification et de la mise en œuvre des schémas d'affectation et d'utilisation des terres se trouve aujourd'hui à la confluence de plusieurs actions, notamment l'accaparement des terres pour des besoins agro-industriels (voir tableau 9.1), le classement des concessions forestières et minières et la construction des infrastructures de communication. Dans ces conditions, on assiste à l'émergence et à la multiplication de conflits entre investisseurs fonciers, d'une part, et, d'autre part, entre les investisseurs fonciers et les populations rurales, souvent soutenues par des organisations de défense de l'environnement. Les différents conflits existants ou prévisibles résultent de la superposition des vocations des terres et de leurs usages – comme par exemple les aires protégées et les concessions minières – et du manque de coordination intersectorielle au niveau de l'État. À cela s'ajoutent des

causes inhérentes aux arrangements institutionnels et, notamment, au manque de concertation et d'information préalable des populations concernées.

Pour mieux contrôler les évolutions en cours, l'État a pris une série de décisions. En 2012, le gouvernement du Gabon a publié le « Plan stratégique Gabon émergent » (PSGE) afin de mieux développer et harmoniser les activités dans tous les secteurs. De nombreuses actions identifiées dans le PSGE s'intéressent à la planification de l'utilisation des terres pour différents secteurs et à différentes échelles. Le PSGE a lancé un programme phare de « Planification stratégique et aménagement du territoire (PSAT) » afin d'assurer la coordination entre les secteurs à un niveau supérieur. Ce programme comporte trois actions : l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du PSGE ; l'aménagement du territoire et les plans de développement régionaux ; et le plan national d'affectation des terres. Comme l'expose le PSGE, le but du programme « Planification stratégique et aménagement du territoire » consiste à définir des priorités et objectifs pour les différentes utilisations des terres au niveau national et à dresser un plan national d'utilisation des sols qui identifie de grandes zones générales par secteur.

Après la définition de ces zones, chaque institution gestionnaire d'un secteur (ministère/agence) sera responsable de l'aménagement du territoire dans la zone, conformément aux plans sectoriels du PSGE. En d'autres termes, le processus d'aménagement du territoire national vise à orienter et à coordonner le zonage des terres au niveau macroéconomique entre les secteurs ; dans chaque zone, la planification sectorielle ou locale du territoire doit être gérée à l'échelle opérationnelle appropriée. Ce processus national a été lancé pour la première fois en octobre 2011 sous l'autorité du *Secrétariat général du gouvernement* (SGG). Le SGG a réuni à l'époque autour de la table toutes les institutions gouvernementales concernées par les diverses initiatives en matière d'utilisation des terres en vue de mettre en place un seul processus de planification coordonné.

4.2 Guinée équatoriale

En dépit de sa faible superficie, soit 28 051 km², la Guinée équatoriale constitue un maillon essentiel du massif forestier du Bassin du Congo. En effet, la forêt dense équato-guinéenne représente environ 80 % de la superficie totale du territoire (de Wasseige *et al.*, 2009). Pendant des décennies, les ressources forestières ont constitué le poumon majeur de l'économie nationale, en contribuant jusqu'à 20 % du PIB en 1997 (PFBC, 2006). Avec la découverte du pétrole dans l'île de Bioko en 1996, cette contribution a commencé à diminuer inexorablement, pour ne plus représenter que 0,2 % du PIB en 2011 (CIA, 2012). D'une part, l'essor du secteur pétrolier constitue une opportunité indirecte pour la conservation des ressources naturelles, à travers la mobilisation potentielle de ressources financières additionnelles. D'autre part, ce phénomène n'en demeure pas moins un risque très important pour la biodiversité, du fait de la pression humaine qui l'accompagne et du développement des infrastructures qui en découle, dans un contexte marqué par l'absence d'un schéma national d'affectation des terres.

La gestion des ressources naturelles incombe principalement à deux ministères, à savoir le ministère de l'Agriculture et des Forêts (MAB) et le ministère des Pêches et de l'Environnement (MPMA). Si le MAB est le ministère compétent en matière de forêts, la situation est moins claire en ce qui concerne les aires protégées, pour lesquelles les lois actuelles donnent pourtant les compétences aux deux ministères. En effet, la loi n° 1/1997 du 18 février 1998 sur l'utilisation et la gestion des forêts stipule en son article 8 que le MAB est l'instance chargée de la classification et de l'affectation des terres. Elle prévoit à cet effet une commission nationale chargée de la classification et de l'affectation des terres. Seulement, la loi n° 7/2003 du 27 novembre 2003 sur la gestion de l'environnement stipule que le MPMA est le ministère compétent en matière de classification et de gestion des aires protégées.

À ce jour, la Commission chargée de l'affectation des terres telle que prévue par la loi n° 1/1997 n'a toujours pas vu le jour. En outre, la classification et l'affectation des terres se fait de façon cloisonnée par le MAB et le MPMA. Le MAB abrite l'Institut national pour le développement des forêts et la gestion des aires protégées (INDEFOR-AP), également compétent en matière de gestion des aires protégées. Ceci se traduit sur le terrain par

de nombreux chevauchements entre les différentes catégories d'utilisation des sols (voir figure 9.1). Dans la pratique, lorsqu'une concession forestière est classée sur une superficie où une ou plusieurs parcelles forestières existent déjà, l'exploitant peut exploiter le bois s'il signe un contrat avec les titulaires des parcelles. Lorsqu'une aire protégée se superpose à un espace où une ou des parcelles forestières existent déjà, on ne peut plus conduire une exploitation forestière industrielle sur l'espace en question. Au-delà de cette stratégie de gestion des chevauchements, le World Resources Institute fait néanmoins remarquer que, entre autres, près de 33 % de la superficie totale des forêts communales (19 462 ha) et 9 % de la superficie totale des réserves naturelles (12 519 ha) chevauchent avec d'autres types d'utilisation des sols (WRI, 2013).

Compte tenu de ce qui précède, il devient urgent de s'atteler à une amélioration de la gouvernance des terres forestières en Guinée équatoriale. Cela implique à court terme l'opérationnalisation effective de la commission nationale chargée de la classification et de l'affectation des terres, telle que prévue par la loi forestière, et, à moyen terme, la réforme du système juridique, en vue de résorber les conflits institutionnels et de fédérer les efforts à travers la création d'une plateforme commune d'affectation des terres. Il est aussi urgent de développer et mettre en œuvre un plan national d'affectation des terres et un plan de zonage forestier. L'atteinte des objectifs de développement du gouvernement équato-guinéen – tels que contenus dans le plan de développement « Horizon 2020 » visant à faire de la Guinée équatoriale un pays émergent – dépend étroitement de ces innovations.

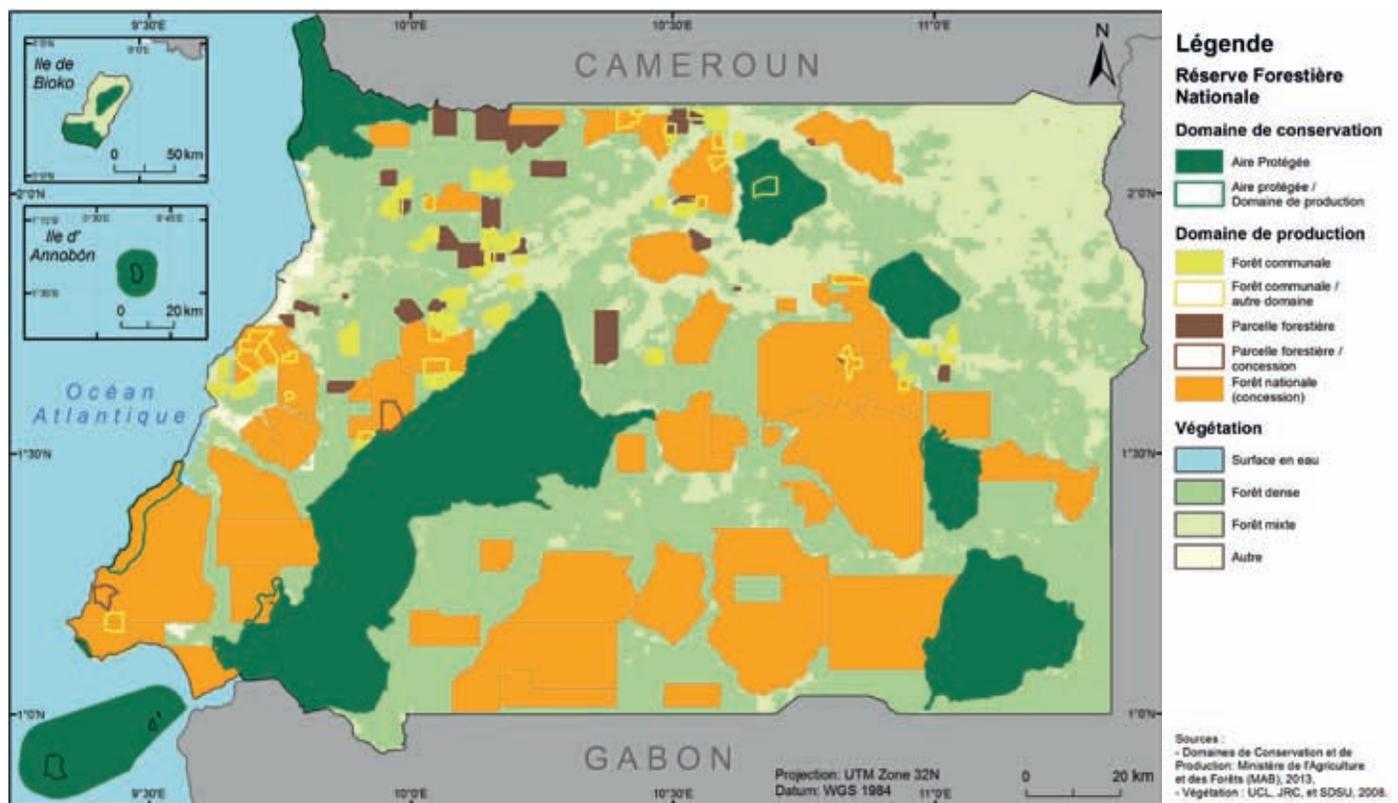


Figure 9.1 : Chevauchements des types d'utilisation des sols dans le domaine forestier.

Source : WRI, 2013

4.3 République démocratique du Congo (RDC)

La RDC est un pays de la dimension d'un sous-continent. D'une superficie d'environ 2,3 millions de km², le pays jouit d'un contexte climatique, hydrographique et géologique extrêmement favorable à son développement socio-économique. Plus de 60 % de son territoire sont couverts de forêts. Ses plans d'eau douce représentent près de 3,5 % de sa superficie et contiennent environ 50 % de l'eau douce du continent africain. Ses écosystèmes, tant terrestres qu'aquatiques, abritent une faune aussi diverse que variée, dont certains spécimens sont rares voire uniques dans le monde. Le sous-sol recèle de ressources minières et pétrolières importantes. Le pays se situe à un tournant historique et est confronté à l'actuelle ruée vers les terres. Actuellement, la RDC est le second pourvoyeur mondial de terres aux multinationales agricoles.

Un des traits caractéristiques de la gestion des terres en RDC est le faible niveau de développement et de mise en œuvre des politiques. Les législations sectorielles, principalement les codes foncier, minier, forestier et agricole sont souvent incohérentes et non coordonnées. Certains ministères

se sont arrogé les prérogatives de l'affectation des espaces sans une prise en compte des impératifs de développement national. Cette situation, aggravée par un manque d'informations entre les différents secteurs, est à l'origine de sérieuses contradictions et des incompréhensions quant à l'affectation et à l'utilisation des terres. En outre, des pratiques « concurrentes », souvent développées en marge de la loi, génèrent de nombreux conflits entre les différents utilisateurs des terres et des ressources (exploitation minière, agricole, forestière, développement des infrastructures, agriculture paysanne, conservation de la biodiversité, énergie, etc.) aux différentes échelles d'activités (exploitation industrielle ou intensive, exploitation artisanale ou vivrière, etc.).

Il manque un cadre de concertation entre tous les services œuvrant à l'aménagement du territoire, que ce soit au niveau national, provincial ou local. Un tel cadre est nécessaire pour la définition des grandes orientations stratégiques en termes d'occupation et d'exploitation de l'espace et d'orientation spatiale des investissements publics, privés

et communautaires. La législation règlemente un secteur donné sans évaluer les possibles incidences sur les politiques des autres secteurs. De la sorte, l'affectation et l'utilisation des terres peuvent être anarchiques, avec comme conséquence une mise en valeur non durable des ressources naturelles. Les divers secteurs productifs de l'économie se développent actuellement dans un contexte de pression accrue du fait de leurs propres besoins d'expansion et de la croissance démographique.

Ces discordances et la superposition, voire l'enchevêtrement, concurrentiel des schémas d'utilisation des terres et des ressources sont à la base de conflits latents et/ou avérés: les concessions minières empiètent sur les aires protégées, comme dans le cas frappant de l'exploitation des hydrocarbures dans le Parc national des Virunga; les forêts de production entrent en compétition avec les terres des communautés locales et avec les aires protégées; les concessions agricoles industrielles empiètent sur des terres forestières convoitées aussi par l'agriculture traditionnelle; les projets forestiers et agro-forestiers liés au marché du carbone entrent en conflit avec les utilisations traditionnelles des populations riveraines, etc.

Pour faire face aux besoins des différents secteurs utilisateurs de terres, la RDC va lancer progressivement son zonage national avec une phase pilote qui sera conduite dans trois provinces (Province Orientale, Équateur et Bandundu). Le comité intersectoriel de pilotage fonctionne sous la coordination du ministère en charge des forêts. Ce zonage débutera par une étude prospec-



Photo 9.5: Culture sur vieux brulis, champs de riz, Province Orientale – RDC.

tive intersectorielle, portée par la primature, qui traitera des grandes affectations de l'espace national en fonction des priorités nationales de développement. Déjà, la RDC bénéficie d'une planification de l'utilisation des terres à l'échelle des communautés sur environ huit millions d'hectares. Cette planification a été initiée par CARPE et ses partenaires, dont quelques ONG nationales, pour les paysages de conservation existants (voir le chapitre 11 de l'EDF 2010). Ce micro-zonage participatif repose sur la cartographie participative et a permis de déterminer les droits fonciers des communautés locales. Celles-ci sont alors en mesure de négocier et elles peuvent participer, à forces égales, au processus national d'affectation des terres.

Encadré 9.3: Utilisation de l'espace national: des ambitions sectorielles

Les ambitions sectorielles d'utilisation des espaces varient selon les secteurs et les ressources potentiels concernés. Ainsi pour son développement, le secteur des hydrocarbures, à lui seul, prévoit d'utiliser jusqu'à 80 % du territoire national. Celui des mines en revendique 42 %. L'agriculture compte sur les 80 millions d'hectares de terres arables et irrigables soit environ 34 % du pays. Le secteur de la conservation, qui occupe actuellement environ 12 % du territoire compte évoluer jusqu'à en couvrir 17 % conformément aux objectifs affirmés à Nagoya. Quant au domaine de l'exploitation forestière, les superficies à lui affecter ne sont pas encore délimitées faute de politique forestière clairement définie. À l'heure actuelle, les concessions forestières couvrent environ 12 millions d'hectares. La levée du moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions, l'octroi de concessions forestières aux communautés locales et la formalisation de l'exploitation artisanale du bois vont accroître significativement la superficie des forêts de production. Pour une gestion durable des ressources environnementales, il va falloir, par la négociation, redimensionner les ambitions des différents secteurs et explorer les possibilités d'utilisations multiples des terres, non conflictuelles et non préjudiciables, à l'intérieur d'un espace national non expansible.

4.4 São Tomé et Príncipe

São Tomé et Príncipe a une superficie de 1 001 km². Le dernier inventaire forestier remonte à 1999 (Salgueiro et Carvalho, 2001), mais il était incomplet; la dernière étude complète date de 1989 (INTERFOREST AB, 1990). Malgré le manque d'informations au sujet des forêts, des indices ont été relevés de déforestation accrue et de dégradation des forêts (de Lima, 2012; Jones *et al.*, 1991). Ils correspondent aux profondes mutations socio-économiques des dernières années, à savoir une croissance rapide de la population, de 137 599 habitants en 2001 à 187 456 en 2012 (+36 %) (Instituto Nacional de Estatística, 2013). En 2006, São Tomé et Príncipe a créé les parcs naturels d'Obô, qui couvrent 26 136 ha à São Tomé et 4 412 ha à Príncipe (Direcção Geral do Ambiente, 2006). Même s'ils couvrent une grande part du pays, ces parcs ne sont pas efficaces pour protéger la forêt parce qu'ils reçoivent peu de soutien financier et que leurs gestionnaires ne sont guère habilités à faire respecter la législation environnementale.

La perte de forêt et la dégradation sont dues à de grands projets, mais aussi à de petites activités éparpillées. En raison du suivi insuffisant des forêts, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure chacune de ces activités influence les écosystèmes forestiers à São Tomé et Príncipe, mais il est probable que toutes ont une incidence négative considérable. Les plantations agro-industrielles couvrent une superficie totale de 44 758 ha et la tendance est à la hausse. Pour comprendre les défis actuels de la planification de l'allocation et de l'utilisation des terres à São Tomé et Príncipe, il faut regarder le passé.

À partir de 1975, la plupart des exploitations coloniales ont été transformées en entreprises agricoles d'État (plantations industrielles de cacaoyer, caféier, cocotier et palmier à huile). Ce processus a été mal encadré. La promulgation de la loi foncière de 1991 (loi n° 3/91) a été le début de la réforme agraire qui a défini un nouveau statut aux terres et les modalités de leur attribution. La cession des terres des entreprises d'État a été amorcée en mai 1993. La loi foncière distingue quatre régimes fonciers spécifiques: le domaine public de l'État; le domaine privé de l'État; les réserves et parcs nationaux; les propriétés privées et communautaires. À titre d'exemple, l'Institut national de la réforme foncière a délivré 101 titres fonciers communautaires pour une superficie de 140 000 ha. La loi

sur les forêts, qui a été publiée en novembre 2002, s'appuie sur cette spécialisation des espaces.

Parmi les grands projets qui pourraient directement affecter les forêts, les concessions d'huile de palme sont les plus menaçantes. Ces concessions, dirigées par Agripalma, une entreprise de São Tomé réunissant des investisseurs nationaux et un géant de l'huile de palme, ont été réduites à 3 000 ha dans le sud de l'île de São Tomé après une révision provisoire des termes du contrat. Les autres investissements agroforestiers significatifs sont: une concession à la société libyenne Monte Café pour la culture de café de haute qualité; le développement de SATOCAO, une société nationale créée pour investir dans des plantations de cacao; et PAPAFPA, un programme du gouvernement qui investit dans des coopératives d'exportation de produits agricoles de grande valeur. Une grande partie de l'île de Príncipe a également été cédée à HDB, une entreprise sud-africaine afin de mettre en œuvre un plan de développement pour créer la première île durable au monde sur le plan écologique.

Les nouvelles infrastructures pourraient potentiellement toucher les forêts de manière indirecte. Parmi les dangers les plus importants, citons la réhabilitation des routes qui facilitent l'accès à la forêt, en particulier dans le sud de São Tomé. En outre, la construction d'un port en eaux profondes est prévue afin de favoriser les exportations de bois. À brève échéance, ce développement des infrastructures augmentera la récolte de bois. Les activités éparses à petite échelle qui menacent les forêts de São Tomé et Príncipe sont les petites fermes (à savoir l'horticulture commerciale dans les hautes terres de São Tomé), l'exploitation du bois, la chasse non réglementée et la récolte de vin de palme. L'exploitation forestière est largement déréglementée et localisée principalement dans le domaine de l'État où se concentrent la plupart des bois de qualité (de Lima, 2012). Étant donné le caractère insulaire de São Tomé et Príncipe, les forêts sont susceptibles d'être particulièrement vulnérables aux espèces exotiques invasives (Dutton, 1994). La majeure partie des pressions et des zones de conflits fonciers potentiels se situent à la lisière des plus importantes zones forestières des deux parcs naturels d'Obô.

L'absence d'intégration politique des initiatives d'affectation et d'utilisation des terres (agro-industrie, développement des infrastructures, conservation de la biodiversité et activités communautaires) cause des dégâts aux forêts. Il existe très peu de collaboration planifiée et proactive entre les agences publiques chargées des questions d'affectation et d'utilisation des terres. Même si São Tomé et Príncipe ne représente qu'une petite superficie de terres par rapport aux autres pays du Bassin du Congo, les conflits fonciers y sont très nombreux en raison du chevauchement des concessions et de la concurrence pour les terres entre les petits producteurs, les grands utilisateurs de terre et les investisseurs. Par exemple, d'importants investissements ont été réalisés à l'extérieur des parcs naturels d'Obô, mais ont provoqué un déplacement des petites activités et créé des possibilités de conflits fonciers. En outre, le développement de plantations d'huile de palme présente un haut potentiel de nouveaux conflits car les plantations d'huile de palme devront empiéter sur les parcs nationaux ou sur les terres déjà concédées aux petits fermiers (de Lima, 2012).

Avec l'appui de partenaires étrangers, l'État a développé un ensemble d'outils : zonage agro-écologique ; plan national de développement forestier ; carte de la politique agricole et du développement durable ; carte des potentialités agricoles ; stratégie nationale de conservation de la diversité biologique et stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Ces outils sont à mettre en œuvre de manière efficiente conjointement avec la planification durable de l'utilisation des terres pour contrôler la menace agro-industrielle. Il faut à cet effet une politique foncière, des pratiques d'allocation et des schémas d'utilisation des terres raisonnables à São Tomé et Príncipe. Les recommandations de la proposition de plan national pour le développement forestier (Salgueiro et Carvalho, 2001) devraient être mises en œuvre et intégrées aux plans stratégiques des secteurs concernés, comme la conservation, l'agriculture et les infrastructures publiques. Ces recommandations devraient être actualisées, s'appuyer sur de nouvelles données de la distribution et de l'état des ressources forestières de São Tomé et Príncipe, et prendre en compte les nouvelles opportunités comme le marché émergent des crédits carbone.

4.5 Burundi

Avec une population de plus de huit millions d'habitants et une densité moyenne de 310 habitants/km², le Burundi (27 830 km²) figure parmi les pays africains où les questions et enjeux d'allocation, de tenure et d'utilisation des terres et des ressources sont extrêmement critiques d'autant plus que 90 % de la population vit en milieu rural. Le morcellement des terres, lié aux pratiques successorales, a fortement réduit la taille moyenne des exploitations agricoles qui est estimée, en moyenne, à 0,30 ha par ménage de six personnes. Cette situation entraîne des problèmes profonds liés à l'appropriation et à l'affectation des terres rurales, problèmes renforcés par la spéculation foncière.

L'agriculture est la forme dominante d'utilisation des terres. Selon la Stratégie Nationale Agricole de 2010, la superficie agricole utilisée était de 792 510 ha en 1982 (sur 1 674 810 ha de superficie agricole utiles), laissant encore 627 580 ha à valoriser. À cette époque, le coefficient de superficie agricole utilisée par rapport à la superficie agricole totale était de 47,3 % soit une marge appréciable de perspective de mise en valeur ultérieure.

L'agriculture vivrière occupe actuellement 90 % des superficies cultivées (environ 1 210 000 ha), soit environ 30 % de la surface des terres du pays. En outre, on note une extension des cultures industrielles dans le pays – avec 9 700 ha de palmeraie sélectionnée, 3 000 hectares de palmeraie naturelle de variété « dura », 10 000 ha de thé et environ 100 000 ha de café arabica.

L'allocation et l'utilisation des terres sont des questions complexes au Burundi, car elles comprennent de multiples facettes. Les principales menaces qui affectent l'utilisation durable des terres et des ressources sont liées aux dynamiques interactives présentées ci-dessous :

- Les migrations et la mobilité de la population, accentuées durant les conflits que le pays a connus : depuis environ un demi-siècle, de fortes migrations ont eu lieu des zones peu fertiles vers les zones les plus fertiles. Ceci a concentré la population dans les zones fertiles avec comme conséquence une surexploitation de ces terres et de leurs ressources.
- L'amplification de l'utilisation des terres à travers la création des plantations forestières industrielles. Depuis les années 1980, le Burundi



Photo 9.6: Partage de l'espace entre agriculture, forêt et aires protégées, vue sur le parc national des Volcans – Rwanda

a beaucoup investi dans les plantations forestières industrielles. À côté des boisements communaux, on trouve des plantations forestières privées/individuelles et des plantations appartenant à des confessions religieuses.

- Les concessions agricoles et agro-industrielles constituent la troisième catégorie de menace. Le pays compte de nombreuses concessions de thé de moyenne importance, le plus souvent héritées des compagnies coloniales. Incorporées dans les terres publiques, ces concessions sont devenues la propriété de l'élite locale. Le pays est le théâtre d'une ruée interne vers les terres et d'une élitisation de l'allocation des terres. Il y a une forte conversion du statut des terres, avec une évolution du public vers le privé.

La planification de l'allocation et de l'utilisation des terres relève d'une série d'institutions publiques. La responsabilité du cadastre et de la délivrance de titres est passée à plusieurs reprises d'un ministère à un autre. « Titres fonciers » et « cadastre » fusionneront à terme. Le cadastre relève aujourd'hui du Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le Ministère de l'agriculture et de

l'élevage est associé à l'aménagement du territoire. Les responsabilités de la décentralisation et de la gouvernance locales sont aux mains du Ministère de l'intérieur et du Ministère de la décentralisation et du développement communal. Le Département des forêts est responsable des plantations forestières et l'Institut national pour l'environnement et la conservation de la nature (INECN) est responsable des aires protégées. La Commission nationale des terres et autres biens a été établie en 2006, elle est habilitée à intercéder et à résoudre les conflits fonciers relatifs aux réfugiés et aux personnes déplacées, à demander une indemnisation et à actualiser l'inventaire des terres détenues par l'État (KIT, 2012). Pour la gouvernance des terres, y compris les terres forestières, le Burundi a développé sa Lettre de politique foncière en 2008. Une « Unité de coordination » a été créée en 2009 en appui de la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière (KIT, 2012). Sa mission est de faciliter la coopération entre les ministères, la coordination des donateurs et la collaboration avec la société civile. Toutefois, cette coordination est complexe à instaurer. Depuis, un nouveau Code foncier a été promulgué en 2011.

Encadré 9.4: Peu d'investissements étrangers dans l'agriculture au Burundi, mais un accaparement des terres par les nationaux.

Au Burundi, la Constitution de 2005, accorde les mêmes droits des personnes et de la propriété aux étrangers et aux nationaux, il n'y a donc pas de restrictions sur la propriété étrangère des terres. Cependant, il y a peu de terres disponibles, la gestion de la propriété des terres est fortement bureaucratique et l'environnement politique est instable. Le pays n'a pas encore attiré beaucoup d'investisseurs étrangers dans le secteur agricole, mais il a une longue histoire d'accaparement des terres. Elle a commencé principalement au cours de la longue période de conflits armés internes (1993-2001), en partie sur des terres publiques et le long des lacs. De nombreuses parcelles ont été réaffectées à des élites locales. Ces réaffectations, qui depuis ont été légalisées, sont sources de tensions.

Source: KIT (2012).

L'utilisation des terres est porteuse de conflits variés. Les événements malheureux de 1972 ont entraîné un flux massif de réfugiés (environ 300 000 personnes) vers la Tanzanie voisine. Ces personnes ont quitté le pays avant la création des aires protégées et l'installation de grands blocs de boisements domaniaux dans les années 1980. Ainsi, la création de 1100 ha de réserves naturelles dans la Commune de Rumonge, de 5 000 ha de plantations dans la Commune de Vyanda et de la Réserve Naturelle de la Ruvubu (50 800 ha) ont fortement réduit les superficies agro-pastorales dans le sud et le nord-est du pays et accentué les conflits d'accès à la terre. La guerre de 1993 a également eu comme conséquence un deuxième flux de réfugiés vers la Tanzanie, dont le retour génère des conflits quant à l'appropriation des terres.

Les réfugiés intérieurs, appelés « déplacés », ont, faute de mieux, trouvé dans les boisements domaniaux ou communaux et les aires protégées des sites de réinstallation « non autorisés ». A l'heure actuelle, il existe une tension entre toutes les catégories de réfugiés et la conservation des aires protégées. Les zones-tampons des réserves ont complètement disparu. En outre, la raréfaction et le morcellement des terres amènent de plus en plus de personnes

sans terre à s'installer de façon anarchique et illégale sur des terres domaniales ou privées, y compris les terres forestières, en apparence vacantes. Les services de l'État ne parviennent pas à endiguer ces installations « sauvages » qui sont une source de conflits pour l'utilisation des terres. En 2007, un permis d'exploration minière, qui couvre 95 % du Parc national de la Ruvubu, a été attribué à la société Danyland. Cet exemple de superposition des schémas d'utilisation des terres illustre la faible coordination intersectorielle.

Le Burundi dispose d'une Stratégie nationale d'utilisation durable des terres placée sous la responsabilité technique du Ministère de l'Aménagement du territoire. Elle prévoit le développement d'un plan d'aménagement national, de plans d'aménagement provinciaux et un programme national de villagisation (planification du développement au niveau du village). De manière concrète, cette stratégie met l'accent sur la valorisation des plantations forestières. Toutefois, si cette stratégie n'est pas mise en œuvre de manière participative (avec les communautés rurales notamment), il est à craindre qu'elle accentue davantage les conflits entre les différents utilisateurs.

4.6 Congo

La République du Congo (342 000 km²) possède 21 278 180 ha de terres forestières. C'est le troisième massif forestier du continent africain après ceux de la RDC et du Gabon (de Wasseige *et al.*, 2012). 70 % de ces forêts sont considérées commercialement intéressantes et présentent une grande diversité biologique : plus de 300 espèces de bois d'œuvre y ont été identifiées. La savane couvre 35 % du pays, elle s'étend dans la plaine du Niari, les plateaux de Batéké et la Cuvette congolaise. La carte ci-dessous (figure 9.2) met en évidence le potentiel forestier du pays, au regard de la quantité de concessions forestières attribuées (en orange).

L'économie du Congo repose principalement sur l'exploitation des hydrocarbures qui représentent 88 % des exportations du pays. Les produits forestiers ligneux (bois, charbon et ouvrages en bois) qui sont le deuxième poste d'exportation du pays ne représentaient que 3 % des exportations en 2010 (Le Roy, 2011). Le Congo est déficitaire en produits alimentaires, ainsi 20 % de ses importations concernent la viande, le poisson et les produits agro-industriels.

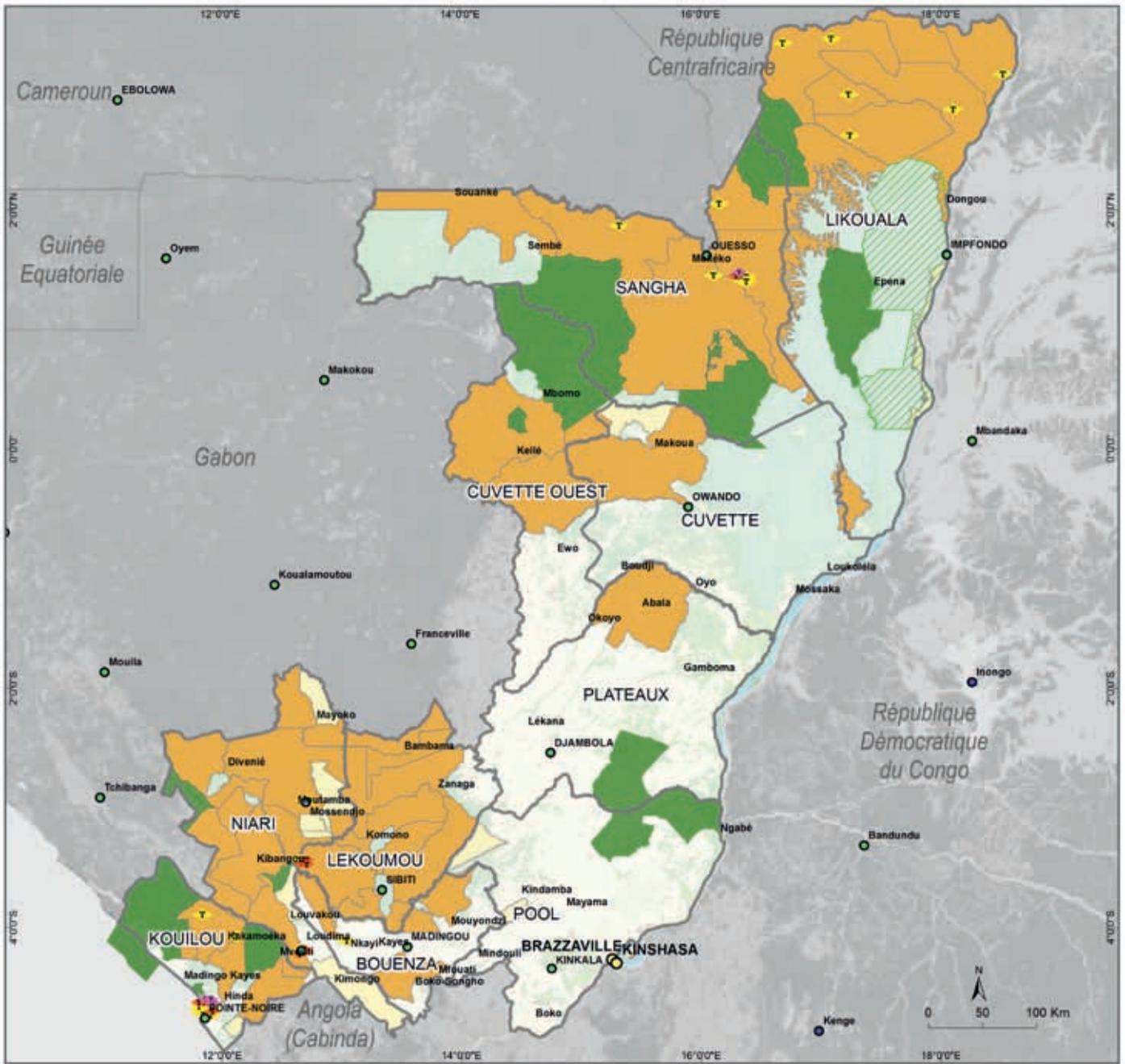


Figure 9.2: Atlas forestier de la République du Congo. En orange, les concessions forestières, auxquelles sont en train de se superposer des concessions minières. <http://www.wri.org/tools/atlas/map.php?maptheme=congoforest>.
 Source : WRI

L'aménagement forestier en République du Congo est régi par la loi n° 16-2000, du 20 novembre 2000, portant sur le code forestier congolais. Le code forestier répartit le domaine forestier national en deux entités : le domaine forestier de l'État et le domaine forestier des personnes privées. Le domaine forestier de l'État comprend le domaine forestier permanent et le domaine forestier non permanent et inclut les forêts du domaine privé de l'État, les forêts des personnes publiques, les forêts des communes et des autres collectivités locales ou territoriales. Les forêts du domaine privé de l'État sont celles qui ont fait l'objet d'un classement par décret pris en conseil des ministres. Le domaine forestier congolais est divisé en 34 unités forestières d'aménagement (UFA) variant de 200 000 à un million d'hectares (PAGEF, 2012). Les UFA comprennent des Unités forestières d'exploitation (UFE).

En dehors du domaine forestier national, on trouve 73 000 ha de plantations artificielles, principalement d'essences à croissance rapide clonées comme les eucalyptus (60 000 ha), mais aussi de pins (4 500 ha), de Limba (7 500 ha) et d'espèces diverses (1 000 ha). Les plantations industrielles d'eucalyptus approvisionnent l'usine de transformation des rondins en copeaux du port de Pointe-Noire qui, depuis 2008, produit annuellement plus de 400 000 tonnes de copeaux de bois qui sont exportés. De nombreux acteurs agro-industriels (Oyono, 2013), grands utilisateurs des terres, sont également présents dans le pays, dont :

- la Société agricole et de raffinage industriel du sucre (SARIS), dans la vallée du Niari (département de la Bouenza). Il s'agit d'une filiale du groupe français Castel et Vilgrain. La SARIS cultive 12 500 ha de canne à sucre sur une concession globale de 20 000 ha ;
- la société malaysienne Atama, qui a acquis en 2010 un droit de développement d'un complexe agro-industriel de production d'huile de palme sur 470 000 ha (dont 180 000 ha de plantations), dans les départements de la Cuvette Centrale et de la Sangha. La concession était au préalable couverte de forêt dégradée (d'après les statuts officiels), provenant en partie du déclassement de l'UFE Ngombe (gérée par IFO) ;
- la Société Congo-Agriculture, d'origine sud-africaine, qui développe depuis 2012 un projet de culture de maïs dans le Niari et la Bouenza sur une concession de 80 000 ha et pour une durée de 20 ans. La concession se trouve sur le domaine permanent de l'État. Ce projet peine à se concrétiser, du fait de difficultés à trouver un accord avec les propriétaires coutumiers des terres ;



Photo 9.7: Equipe de scieurs artisanaux – Congo.

- ENI Congo (un groupe pétrolier italien) envisagerait de créer des plantations de palmier à huile sur 70 000 ha de savane. Dans l'immédiat deux plantations expérimentales sont prévues à Ngabé dans le Pool (2 500 ha) et à Kibangou dans le Niari (2 500 ha) ;
- le projet LignAfrica, mené par le bureau d'études Forest Resources Management (FRM), installera environ 6 500 ha de plantations d'eucalyptus dans les sous-préfectures d'Ignié et de Ngabé, dans un projet de fixation de carbone ;
- le groupe Olam s'est installé dans la région de Ouessou, au nord du pays, pour relancer la filière cacao.

Les concessions minières sont aussi en nette augmentation du fait de l'arrivée en masse de nouveaux utilisateurs (Devey, 2013). L'information sur les superficies concédées est difficilement accessible. L'exploitation minière présente actuellement la structure suivante :

- l'exploitation du fer : dans le sud du pays, Congo Mining (une filiale de l'australien Equatorial Resources) va lancer l'exploitation du fer dans le département du Niari en début 2014. Toujours dans le Niari, la concession gérée par DMC Iron Congo, contrôlé par le groupe sud-africain Exxaro, va entrer en production en 2014, avec des réserves évaluées à 2,6 milliards de tonnes de fer. Dans le département de la Lékoumou, une concession minière géante (fer) a été octroyée aux Sud-Africain de Iron Ore et aux Suisses de Xstrata. Dans le nord du pays, Sundance Resources et Core Mining (deux groupes austra-

liens) ont acquis deux concessions d'exploitation de fer (Devey, 2013) ;

- l'exploitation de la potasse : des gisements très importants de potasse existent au sud du Congo et deux projets d'exploitation et de transformation – contrôlés par les Australiens et les Chinois – sont en phase de développement (Devey, 2013).

En 2005, le Ministère du plan, de l'aménagement du territoire, de l'intégration économique et du NEPAD (MPATIEN) a défini un Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) en République du Congo. Il vise la réduction des disparités entre Pointe-Noire et Brazzaville et le reste du pays. À ce titre, il se fixe comme objectif planifié, la mise en œuvre de (MPATIEN, 2005) :

- une « ossature lourde de communication et d'énergie ». Celle-ci permet de réaffirmer le rôle historique du Congo en tant que pays de transit en Afrique centrale ;
- une gestion durable des ressources forestières et environnementales en se positionnant comme pays leader en Afrique dans le secteur forestier et dans le domaine de la préservation des ressources naturelles ; et
- une cartographie nationale des zones appropriées à l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture.

La priorité donnée au développement agricole est consignée dans le Plan national de sécurité alimentaire (PNSA). En 2011, le gouvernement congolais a lancé le Programme national d'afforestation et de reboisement (ProNAR) qui vise « la mise en place d'un million d'hectares de plantations à objectifs divers et variés sur une période de dix ans » (MEFDD, 2012). Près de la moitié de ces plantations sont prévues dans le centre du Congo, notamment dans les départements du Pool (200 000 ha) et des plateaux (250 000 ha). Le ProNAR permettra au Congo de répondre aux besoins nationaux et internationaux en biomasse

énergétique, bois d'œuvre, produits forestiers non ligneux (PFNL) et en séquestration de carbone.

Le Ministère de l'Économie forestière et du développement durable de la République du Congo (MEFDD) héberge l'Atlas forestier interactif du Congo, un système d'information forestière géré par une équipe conjointe du World Resources Institute (WRI) et du MEFDD. « Organisé autour d'une plateforme SIG (Système d'information géographique), l'Atlas facilite l'accès à une information objective et actualisée du secteur forestier congolais. Un de ses principaux objectifs est de renforcer la gestion forestière et l'aménagement du territoire en rapprochant et regroupant les différentes catégories d'utilisations du sol sur une plateforme unique et standardisée. L'équipe conjointe MEFDD-WRI actualise la base de données de l'Atlas forestier au fur et à mesure que de nouvelles informations deviennent disponibles et les publie périodiquement sous formes de rapport, posters et application cartographique en version DVD et en ligne. » (WRI, 2013)

La République du Congo s'est engagée dans la coordination interministérielle de l'affectation des terres et de l'usage des ressources naturelles. La création d'un Ministère des Affaires foncières pour coordonner les négociations entre ministères lors de l'attribution de concessions est un signe fort en ce sens. L'Atlas forestier interactif est également le signe d'une certaine volonté de transparence de l'État. Il serait souhaitable que cette démarche se généralise par la création par les autres ministères d'un atlas national multisectoriel. La réalisation d'une étude nationale sur les potentiels de production agricole devrait permettre au ministère de l'agriculture de mieux cibler les zones de production à développer, et une prise de décision informée lors des négociations avec les agro-industriels (Oyono, 2013c).

4.7 République centrafricaine (RCA)

La RCA couvre 622 984 km². Sur le plan politique, c'est un État fragile, avec des institutions centrales instables. Le développement des instruments politiques et juridiques ayant trait à l'allocation et l'utilisation des terres est un processus très discontinu en RCA. Deux instruments juridiques sont principalement concernés par cette question : la législation foncière et la législation forestière. La législation foncière a connu son dernier changement significatif en 1964. Un avant-projet de loi foncière a été rédigé en 2012 mais n'a pas été finalisé en raison des événements que le pays a connus depuis. La RCA gouverne et administre ses forêts sur la base de la loi n° 08/022 du 17/10/2008, portant code forestier : les terres forestières sont divisées en deux domaines : le domaine forestier permanent et le domaine forestier non permanent. Le domaine forestier permanent se subdivise en domaine forestier de l'État et en domaine forestier

public. C'est dans le domaine forestier permanent que sont concentrées les ressources économiquement les plus importantes (les forêts exploitables et les bassins diamantifères).

L'exploitation forestière n'a pas subi d'évolution notable depuis 2010. Concentrée dans le massif forestier du sud-ouest, l'exploitation reste majoritairement industrielle, organisée sous forme de concessions dont le nombre n'a pas changé. Les 14 Permis d'exploitation et d'aménagement (PEA) attribués se trouvent désormais tous sous Convention définitive d'aménagement et d'exploitation. Seuls trois PEA (165, 186, 187) ont changé de statut depuis 2010 (voir tableau 9.2 ci-dessous). D'intenses opérations d'exploitation illégale du bois par des groupes armés ont été signalées, avec des conséquences néfastes sur les droits fonciers coutumiers et sur les concessionnaires.

Tableau 9.2: Liste des permis forestiers (PEA) et des sociétés forestières en 2013.

N° PEA	Société forestière	Situation	Statut d'aménagement	Origine du Capital	Surface Administrative (ha)
164	Thanry	Attribué	Approuvé (CDAE)	Chine	193 800
165	IFB	Attribué	Approuvé (CDAE)	France	119 000
167		non attribué			
169	IFB	Attribué	Approuvé (CDAE)	France	150 208
171	SEFCA	Attribué	Approuvé (CDAE)	RCA	296 306
174	SEFCA	Attribué	Approuvé (CDAE)	Liban	333 000
175	SOFOKAD	Attribué	Approuvé (CDAE)	Chine	96 281
183	SEFCA	Attribué	Approuvé (CDAE)	Liban	294 478
184	VICA	Attribué	Approuvé (CDAE)	Chine	221 907
185	SCAF	Attribué	Approuvé (CDAE)	Grèce	294 478
186	IFB	Attribué	Approuvé (CDAE)	France	109 444
187	SCD	Attribué	Approuvé (CDAE)	Italie	88 547
188		non attribué			
189		non attribué			
Total					2 061 669

Source : CDF, WRI.

Des projets relatifs aux industries minières étaient en phase de développement et de formalisation, du moins jusqu'en 2012. L'État a favorisé le développement du secteur minier, seul capable d'attirer des investisseurs internationaux majeurs. En dépit de l'adhésion, en 2011, de la RCA à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), il reste très difficile d'obtenir des

données chiffrées sur ce secteur, malgré les efforts que les ONG et la société civile font pour renforcer la transparence des procédures légales d'attribution des permis.

Le sud-ouest est parsemé d'exploitations artisanales de diamants, dont les activités – faiblement répertoriées – s'accompagnent de l'élimination



Photo 9.8: Régime de noix de palme, servant entre autre à faire de l'huile

de la forêt. Concernant les projets agro-industriels, l'information actuellement disponible est très insuffisante. L'élite locale, appuyée par des « mécènes » étrangers, a pris une option pour la création de plantations de moyenne importance (palmier à huile, maïs, soja).

Comme dans beaucoup d'autres domaines, la question de l'allocation et l'utilisation des terres est encadrée par des institutions fragilisées par une instabilité politique persistante. La RCA est régulièrement en proie à des rébellions armées. Le gouvernement transitoire d'union nationale (mis en place lors des accords avec la rébellion séléka en janvier 2013 – et avant la victoire de cette dernière) a créé un nouveau Ministère des eaux, forêts, chasse et pêche que le gouvernement suivant a conservé.

Dans les gouvernements successifs qu'a connus le pays, la coordination intersectorielle traitant de la planification de l'allocation et de l'utilisation des terres a été quasiment inexistante; ce qui donne l'impression de devoir toujours repartir de zéro. De plus, les gouvernements centraux ne parviennent pas assurer la présence de l'autorité de l'État sur l'ensemble du pays. Des groupes armés créent leurs propres règles d'occupation des terres et d'exploitation des ressources. Il en résulte une dérégulation irréversible de l'occupation et de l'utilisation des terres, d'une part, et de l'exploitation diamantifère, d'autre part.

Les conflits d'utilisation des terres, vus dans une perspective conventionnelle, concernent la superposition de l'exploitation forestière et de l'exploita-

tion minière au sud-ouest du pays. L'attribution de nouveaux permis de recherche minière débouchera inéluctablement sur des chevauchements avec les concessions forestières et les aires protégées. À côté de ce type de conflit, il y a les conflits verticaux entre l'État, les communautés locales et les populations autochtones dont les droits fonciers et forestiers sont minimisés par les législations. La RCA dispose d'une loi pour la promotion et la protection des populations autochtones mais qui n'est pas suivie d'effets juridiques. Enfin, la balkanisation du pays entre des groupes armés, des rébellions locales et étrangères et des « seigneurs de guerre » est génératrice de conflits d'occupation et d'utilisation des terres et des ressources, non seulement entre les groupes armés et les communautés locales mais aussi entre ces groupes et le gouvernement central.

Il est difficile de décoder les mécanismes de réponse de l'État centrafricain face à la question de l'allocation des terres. Cet État est pris par d'incessantes convulsions qui disloquent les efforts stratégiques déployés par les experts internationaux et nationaux. Un inventaire cartographique est en cours, coordonné par la cellule du Centre des données forestières (CDF), qui devrait donner une idée plus précise des projets de plantations industrielles dans la zone forestière du sud-ouest. De même le développement d'une stratégie nationale REDD+ devra apporter plus de lisibilité sur l'intégration des plantations forestières et des projets REDD+ dans la problématique générale de l'utilisation des terres en RCA.

4.8 Cameroun

Avec ses 475 442 km², le Cameroun est aujourd'hui en butte à une accélération du changement d'usage des terres forestières du fait des grands projets d'infrastructures, de la multiplication des concessions extractives (minières et pétrolières) et des cessions de terres à grande échelle à des fins agricoles. Bien que les statistiques fiables ne soient pas disponibles, on sait que l'emprise foncière et forestière de ces activités est considérable. En 2013, les demandes cumulées de cessions de terres à grande échelle pour l'agriculture ont été estimées entre 1,6 et 2 millions ha (3,3 à 4 % de la surface du pays) et elles vont augmenter dans les prochaines années.

Les grands projets d'infrastructures et les concessions extractives s'inscrivent dans le cadre

de la réalisation des grandes infrastructures et des investissements industriels définis dans le document de Stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), ambitieuse base et référence de l'action gouvernementale pour le développement et l'émergence du pays à l'horizon 2035. Les principaux projets d'infrastructures sont les barrages hydro-électriques de Lom Pangar, de Memve'ele et de Mekin, les ports en eau profonde de Kribi et de Limbe, l'autoroute Yaoundé-Douala, le chemin de fer Mbalam-Kribi, etc. Les concessions extractives portent sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures (le gaz et le pétrole) et des minerais le long de la zone littorale méridionale, l'exploration, l'exploitation et la transformation des gisements de cobalt, de nickel et de manganèse à Lomié, des gisements de diamant à Mobilong, des gisements de fer à Mbalam, de

bauxite à Ngaoundal et à Mini-Martap et de rutile à Akonolinga.

Les cessions de terres à grande échelle à des fins agricoles sont peu transparentes. Elles sont réalisées par transfert, par aliénation, par concession, ou par vente. Les cessions de terres à grande échelle ne sont pas nouvelles. Les crises alimentaires et financières mondiales ont poussé des investisseurs à externaliser et à sécuriser leur production alimentaire à l'échelle mondiale en acquérant, sous forme de baux emphytéotiques, d'immenses superficies de terres agricoles.

Une vingtaine d'opérations d'acquisition de terres à grande échelle pour la plantation de palmier à huile, d'hévéa, la culture du riz et du maïs ont été dénombrées ces dernières années sur l'ensemble du territoire. Mais, les initiatives les plus emblématiques se trouvent au sud du 5° parallèle, dans les régions du sud-ouest, du sud, du littoral et du centre (Hoyle et Levang, 2012 ; Oyono, 2013b). Il s'agit, à titre d'exemples, de :

- l'exploitation du palmier à huile sur une superficie de 73 086 ha, pendant 99 ans, dans le Ndiar et le Koupé-Manengoumba, dans la région du Sud-Ouest, par la SG Sustainable Oils Cameroon (SGSOC), filiale de l'entreprise Américaine Héraklès Farms ;

- la concession de la Société Singapourienne GMG Hevecam, d'une superficie de 41 388 ha pour la culture de l'hévéa à Nyeté, Lobé et Kribi ;

- la concession de 78 529 ha, à Dibombari, Mbongo et Edéa, de la SOCAPALM pour l'exploitation du palmier à huile ;

- de nombreuses acquisitions foncières sont réalisées par des multinationales asiatiques dans le département du Nkam (Hoyle et Levang, 2012). Il convient aussi de signaler que 10 000 ha de terres ont été cédés à la Société Chinoise Iko Agriculture Development Company dans le département de la Haute Sanaga, pour la production du riz.

L'instrument cardinal de planification de l'allocation et de l'utilisation des terres est le Plan de zonage du Cameroun forestier. Cet instrument cohabite avec des dispositions cadastrales, pour les mines notamment, et avec une expérience de zonage initiée par CARPE autour des complexes de parcs nationaux aux frontières avec le Gabon, le Congo et la RCA. Au-dessus du plan de zonage, il y a la loi forestière de 1994 et la loi domaniale de 1974, toutes les deux en état de révision avancée. En 2011, le Cameroun s'est aussi doté d'une Loi d'orientation sur l'aménagement du territoire et le développement durable. Comme dans d'autres pays de la sous-région, il y a un manque évident de coordination intersectorielle entre les ministères les plus concernés par la question des terres : le Ministère des forêts et de la faune, le Ministère de l'environnement



Photo 9.9: Palmeraie à proximité du littoral camerounais

et de la protection de la nature, le Ministère des mines, le Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire, le Ministère de l'agriculture et le Ministère de la décentralisation. La superposition de diverses utilisations antagonistes sur un même espace est une des résultantes de cette absence de concertation.

Les emprises foncières des grands projets d'infrastructures et des industries extractives et les cessions de terres à grande échelle à des fins agricoles révèlent, génèrent ou cristallisent des conflits qui résultent des chevauchements entre titres forestiers et permis miniers ou agro-industriels et entre des permis miniers et des aires protégées (voir figure 9.3). D'autres conflits découlent de la dualité juridique entre droits fonciers et forestiers modernes et droits fonciers et forestiers coutumiers, mettant généralement aux prises les concessionnaires et les communautés locales (Oyono, 2013b).

Photo 9.10: Camp de prospection installé en forêt pour la réalisation des inventaires



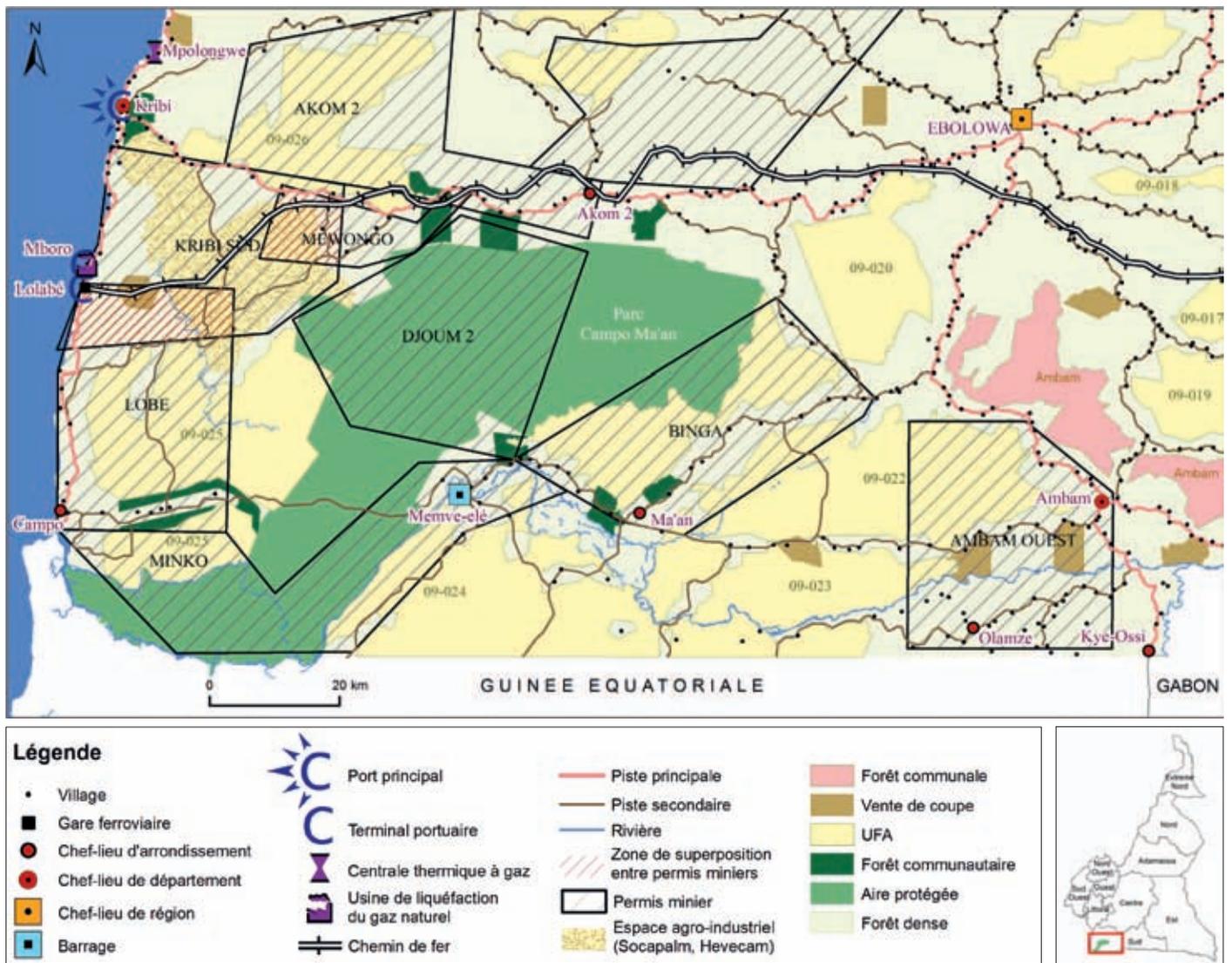


Figure 9.3: Imbrication des schémas d'utilisation des terres autour du Parc national de Campo-Ma'an (en vert)

L'État camerounais développe des mécanismes en réponse à ces problèmes : la révision de la législation forestière et de la législation foncière, la mise en œuvre de la Loi d'orientation sur l'aménagement territorial et la révision du zonage forestier. Les problèmes liés à l'affectation et à l'utilisation des terres peuvent être résolus. Pour cela, il faut entreprendre des réformes indispensables, élaborer et mettre en œuvre des instruments modernes de gestion intégrée

des ressources naturelles. Il serait donc souhaitable de mettre en cohérence les différentes législations, de reconnaître les maîtrises foncières coutumières – au lieu de les exclure et/ou de les laisser à la merci des investisseurs étrangers et des élites administratives –, de développer un cadastre foncier national unique, d'institutionnaliser les études d'impact et de généraliser la pratique du « consentement libre informé et préalable ».

5. Analyse des nouveaux acteurs

Les nouveaux acteurs économiques d'Afrique centrale sont principalement les nouveaux concessionnaires forestiers, les nouvelles agro-industries, les exploitants miniers, les « planteurs Carbone » et les acteurs de la conservation. Les transactions du foncier forestier ont permis l'arrivée de ces nouveaux acteurs. Les économies nationales et les populations espèrent pouvoir partager les richesses qu'ils créent, même si les pratiques de ces nouveaux exploitants sont souvent assez opaques et indifférentes aux conséquences environnementales et sociales, ce qui suscite des interrogations légitimes (Karsenty, 2010; Putzel *et al.*, 2011; Karsenty et Ongolo, 2012). L'accélération de l'« accaparement » des terres forestières, n'est qu'une partie du phénomène global des investissements fonciers à grande échelle.

Bien que ce mouvement remonte au début de la colonisation européenne en Afrique (Cotula *et al.*, 2009; Karsenty, 2010; Deininger, 2011; Anseuw *et al.*, 2012), les investissements fonciers à grande échelle actuels, mettent au-devant de la scène des acteurs dont il convient de mieux cerner les motivations et les logiques d'actions. Une première revue des acteurs forestiers opérant dans le bassin du Congo avait déjà été dressée par le PFBC (2006) et mettait en évidence leur diversité.

Depuis, les terres forestières du bassin du Congo ont été confrontées à des mutations économiques, socio-politiques et environnementales. Celles-ci ont conduit au remodelage du paysage des acteurs du secteur forestier décrit en 2006. Une nouvelle typologie met en exergue plusieurs catégories d'acteurs (Jorand et Manganello, 2012) :

- les États (européens, asiatiques et nord-américains), instigateurs des investissements dans les pays africains;
- les investisseurs locaux, agissant à titre personnel et rassemblant les élites politiques, administratives et économiques;
- les institutions financières internationales et les fonds de pension;
- les banques privées
- les organisations socio-professionnelles;
- les entreprises multinationales.

Mais, ce tableau n'est pas tout à fait complet, car il semble omettre une catégorie d'acteurs importants qui opèrent dans la niche émergente des transactions du carbone forestier. Dans une perspective



géopolitique, Deininger (2011) et Anseuw *et al.* (2012) distinguent trois groupes d'investisseurs dans les acquisitions foncières à grande échelle : (i) les pays émergents tels que la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du sud; (ii) les États pétroliers du Golfe persique tels que l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis, le Qatar et le Koweït; (iii) les pays développés du nord.

Les motivations des acteurs privés, notamment les multinationales, les banques privées et les fonds de pension sont assez classiques, car ils veulent maximiser leurs profits et mieux rémunérer leurs actionnaires (Cotula *et al.*, 2009; Saturnino *et al.*, 2012). La présence des États comme investisseurs fonciers est à rechercher dans une quête de la sécurité alimentaire pour leurs populations – en produisant hors de leurs frontières des aliments et des matières premières agricoles – et minières pour leurs outils de production et pour leurs besoins énergétiques (Cotula *et al.*, 2009; Deininger, 2011; Anseuw *et al.*, 2012). Dans ces deux cas, les investisseurs fonciers affirment leur volonté de garantir la croissance de leur pays d'origine, et ne tiennent pas obligatoirement compte des intérêts du pays hôte de l'investissement (Jorand et Manganello, 2012).

La protection des écosystèmes forestiers et la lutte contre les changements climatiques semblent être la motivation essentielle des investisseurs opérant dans la niche « carbone » ou celle de la

Photo 9.11 : Discussion entre des représentants d'une entreprise et la DGE – Gabon

conservation des écosystèmes forestiers riches en biodiversité et menacés (Karsenty et Ongolo, 2012). Cette niche enregistre l'arrivée d'acteurs hétérogènes: États (Norvège); Banque mondiale (Forest Carbon Partnership Facility); ONG internationales (WWF, WCS, CI); ONG nationales (Centre pour l'environnement et le développement au Cameroun ou Conseil pour la défense de la légalité et de la traçabilité en RDC); et des porteurs de projets privés. Tous ces acteurs sont à la conquête des nouveaux financements issus de la mondialisation des préoccupations environnementales.

Si l'on tient compte du développement des transactions sur les terres forestières et des modifications de leur nature, force est de constater que l'ensemble de ces investisseurs suivent une logique de « capture de rentes ». Cette rente semble être au cœur d'un système émergeant favorisant de nouveaux utilisateurs des terres forestières d'Afrique centrale. L'hétérogénéité des acteurs s'accroît et les changements en cours érodent le rôle prééminent des États dans cette nouvelle configuration du paysage. Ceci constitue une évolution majeure par rapport aux conclusions du PFBC publiées en 2006.

L'accroissement de la diversité des intervenants, couplé au recul du rôle des États (Karsenty et Ongolo, 2011), risque d'être préjudiciable aux efforts collectifs pour une gestion durable et la conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Mais, les terres forestières d'Afrique centrale ne sont pas extensibles et ne permettent plus l'attribution non planifiée ni l'accaparement de grandes surfaces comme cela s'observe maintenant. De ce fait, le « marché des terres forestières » et les dynamiques à forte orientation économique des politiques favoriseront inéluctablement les compétitions et les conflits entre les différents secteurs utilisateurs des sols. Cette évolution fragilisera aussi davantage les modalités coutumières d'utilisation des terres (Mertens et Belanger, 2010; Hoyle et Levang, 2012; Schwartz *et al.*, 2012).

6. Synthèse générale et perspectives

Dans le Bassin du Congo, la dernière décennie a été caractérisée par de nouvelles législations forestières par des engagements internationaux en vue d'améliorer la gouvernance nationale des forêts et par les conséquences que les tendances économiques mondiales ont eu sur la gestion locale de la forêt. Des progrès significatifs ont été réalisés en matière de conception de programmes, de lois et règlements. Un engagement plus ferme de la part des gouvernements nationaux en faveur de la gestion forestière locale sera cependant nécessaire pour atteindre les objectifs de gestion à cause des défis auxquels est confrontée la sous-région. La pression s'accroît sur les forêts du Bassin du Congo afin de produire des matières premières, notamment agricoles, de conserver la biodiversité, de séquestrer le carbone et de fournir des moyens de subsistance aux populations locales. Trouver un équilibre entre ces intérêts divergents constituera le défi des dix prochaines années.

Après des décennies de stabilité relative, les forêts du Bassin du Congo pourraient bien traverser une période de changements rapides d'étendue et d'état, c.-à-d. une sorte de cycle transformationnel. Dans la région, il y a pléthore d'infrastructures en construction, qui permettront l'exploitation de zones auparavant inaccessibles; et beaucoup d'autres infrastructures sont déjà planifiées. Une bonne partie d'entre-elles sont le fait d'investissements de la part d'industries extractives. Ces infrastructures faciliteront largement l'exploitation des forêts mais il semble aussi fort probable que les pionniers et les investisseurs développeront l'agriculture le long de ces routes. Des investissements semblables sont effectués en RDC où des routes pénètrent dans la zone forestière à partir des pays densément peuplés de l'Afrique de l'Est. Ces routes favorisent l'extraction de minerais comme l'or, le charbon et le coltan et permettent aussi le transport du bois et des récoltes vers les marchés en expansion d'Afrique de l'Est.

Les infrastructures peuvent faire converger les efforts de développement, les routes et le chemin de fer peuvent permettre de créer des corridors de développement qui amélioreront l'accès aux marchés. Les optimistes voient dans ces corridors de développement une opportunité en concentrant les fermiers et les services dans des zones limitées, ce qui pourrait réduire la pression sur les forêts reculées. Un changement des archétypes de population et de développement agricole pourrait intervenir dans les prochaines décennies ; ceci pourrait conduire à une agriculture plus intensive et plus profitable dans les zones accessibles et à un exode de population issue des régions forestières reculées. Le scénario pourrait être bénéfique pour tous. En revanche, les pessimistes ne voient qu'un développement opportuniste dans tout le Bassin du Congo et ils prédisent des résultats catastrophiques pour l'environnement et des problèmes potentiels de gouvernance.

D'autres changements interviennent qui détermineront l'avenir des forêts du Bassin du Congo. La demande mondiale pour des cultures alimentaires et de biocarburants progresse rapidement. L'huile de palme, le soja, le sucre et d'autres cultures à grande échelle s'étendent dans le Bassin du Congo où les ressources foncières sont actuellement sous-exploitées. De nombreux investisseurs internationaux examinent les possibilités d'investissements dans la zone forestière et les nouvelles infrastructures – et les futures – les incitent à procéder de la sorte. Parallèlement, l'exploitation marchande du bois risque de s'avérer moins profitable. Les marchés du bois de haute valeur sont en recul en Europe et des règles de certification rigoureuses rendent l'accès au bois africain plus difficile. Le commerce du bois, traditionnellement intégré verticalement, avec des exploitants dans le Bassin du Congo tributaires des produits bois manufacturés en Europe, pourrait faire place à un secteur commercial moins intégré similaire à celui de nombreuses autres matières premières commercialisées à l'international, où sur les marchés asiatiques. Les prix en Asie sont inférieurs et les exploitants ont souscrit moins d'engagements à long terme à l'égard de la chaîne commerciale dans cette hypothèse.

On constate un intérêt croissant pour la rétribution des services environnementaux dans les forêts du Bassin du Congo. REDD+ dispose des moyens nécessaires pour indemniser les gouvernements et les populations locales de toute déforestation évitée et cela devrait encourager la conservation de la forêt. Toutefois, les progrès réalisés pour amener le programme REDD+ à un point où il peut être opérationnel à une échelle suffisante sont lents.



Photo 9.12: Carrière de latérite en activité – Gabon

D'aucuns émettent des doutes quant à la possibilité pour les acheteurs de droits carbone d'offrir des prix équivalents aux coûts d'opportunité des forêts tropicales et à la capacité des gouvernements régionaux à mettre en place des institutions suffisamment solides pour gérer ces programmes complexes.

Les moyens de financement des programmes de conservation n'ont jamais été aussi importants. Le Congo Basin Forest Fund géré par la Banque africaine de développement s'est jointe aux fonds bilatéraux débloqués par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui, avec l'aide de fondations et d'ONG privées, soutiennent des initiatives de conservation à l'échelle locale et des paysages. Bien que des progrès aient déjà été réalisés sur le fond, les procédures sont souvent onéreuses et les paiements aux organisations sur le terrain sont lents. Les forêts du Bassin du Congo sont prêtes au changement. L'intérêt et le financement pour leur conservation n'ont jamais été aussi importants mais la pression sur les ressources forestières augmente également. Les populations s'accroissent et les sécheresses dans les zones les plus sèches en périphérie du Bassin du Congo peuvent les inciter à se déplacer vers des régions plus humides. Le changement climatique influencera toutes les dimensions du Bassin du Congo, ses forêts, sa biodiversité et son agriculture. Une mosaïque d'aires forestières et non-forestières émergera probablement à l'avenir ; ce résultat pourrait offrir une plus grande prospérité aux populations et une meilleure conservation des forêts pour conserver la biodiversité exceptionnelle de la région.

Outre les problèmes écologiques et économiques, l'affectation et l'utilisation des terres et des ressources forestières sont confrontées à des défis sociaux réels. La sous-région abrite des communautés de chasseurs-cueilleurs (qui dépendent de la forêt et sont considérés comme des populations autochtones), aux côtés de communautés bantoues. La plupart des concessions actuellement accordées, notamment aux exploitations minières et forestières, sont également des réserves qui assurent la subsistance de ces populations autochtones. Par ailleurs, les droits fonciers communautaires et les ressources forestières ont été dédaignés par le modèle de la concession depuis la période coloniale. Des stratégies et des politiques reconnaissant

les communautés locales et autochtones et garantissant leurs droits fonciers sont indispensables. Des options politiques alternatives et une vision alternative prenant en considération ces questions sociales sont tout aussi indispensables. En outre, le contexte et les défis présentés ici ne sont que partiellement compris en raison du manque de données fiables sur tous les aspects de l'utilisation des terres et sur les investissements dans le Bassin du Congo. Il y a donc un besoin de collecter des données et de partager les connaissances sur les nouveaux modèles de concession dans la sous-région. Le prochain État des forêts devra améliorer notre connaissance du contexte et des défis.



Photo 9.13: Pirogues devant un radeau de grumes – Province du Bandundu – RDC