

CHAPITRE 11

EXPÉRIENCE DU ZONAGE FORESTIER EN AFRIQUE CENTRALE

John G. Sidle, **Jef Dupain, *James Beck, *Janet Nackoney, †Carlos de Wasseige, †Jean Daniel Mendo Mendo Biang, ††Robert Leprohon, †††Sébastien Malele*

USFS, **AWF, *UMD, †OFAC, ††MINFOF, †††MECNT*

Introduction au zonage forestier et à la planification de l'affectation des terres



Photo 11.1 : Défrichements agricoles et jachères à proximité de Kisangani

Au cours des deux dernières décennies, certains pays d'Afrique centrale et des partenaires ont zoné des forêts dans le cadre de leur planification nationale ou sous-nationale d'affectation des terres. Le but de ces efforts est d'orienter les démarches de développement et de conservation vers le soutien d'objectifs locaux, nationaux et internationaux. La planification de l'affectation des terres permet des décisions informées qui équilibrent des intérêts sectoriels différents, concurrents, voire incompatibles (ex. : exploitation minière, développement communautaire, aires protégées (AP), plantations agro-industrielles, concessions forestières, etc.). Un tel processus exige, pour un succès durable, la récolte et la synthèse de données, une consultation significative et continue de partenaires à tous niveaux, l'analyse et la projection de trajectoires de développement, des décisions informées concernant des arbitrages et la résolution de conflits et enfin, une volonté politique et l'acceptation locale.

Dans ce chapitre, nous révisons d'abord les concepts de zonage et de planification d'affectation des terres tels qu'ils sont développés et utilisés en Afrique centrale. Puis nous donnons une mise à jour du statut du zonage et de la planification territoriale au niveau national. Deux études de cas d'expériences nationales mettent en lumière un travail antérieur au Cameroun et des efforts tout neufs en République démocratique du Congo (RDC). Ensuite, nous proposons une mise à jour du zonage et de la planification au niveau sous-national en examinant des paysages du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC), et spécialement le Paysage de Maringa-Lopori-Wamba en RDC. Enfin, nous concluons par certaines observations et perspectives sur le zonage.

Le zonage, sous l'une ou l'autre forme, est une composante importante de la planification territoriale dans le monde entier. Un zonage fait référence à la désignation d'utilisations permises, ou au contraire interdites, de certaines terres en se basant sur des zones cartographiées qui séparent un ensemble d'utilisations territoriales d'un autre. En principe, le zonage consiste à identifier les utilisations les plus judicieuses étant donné les caractéristiques des sols et de l'environnement. La demande croissante pour des ressources terrestres a obligé les nations à s'engager dans des politiques publiques de planification d'affectation des terres toujours plus poussées, pour réglementer l'utilisation du sol et de ses ressources, pour le bien-être des populations et de leur environnement physique, économique et social.

Le zonage des forêts est une étape importante de la gestion des ressources forestières du bassin du Congo. En effet, 46 % des 1,6 millions de km² de la forêt dense humide africaine ont déjà été alloués comme concessions forestières ou désignés comme aires protégées (AP) et, étant donné le rythme actuel du zonage, il est probable que la plupart des forêts du bassin du Congo seront zonées dans les 20 prochaines années (*World Resources Institute*, 2010 ; *Yanggen et al.*, 2010). Dans le passé, les concessions forestières et les AP étaient zonées avec peu, voire pas d'input public, mais aujourd'hui, les lois modernes en vigueur dans le bassin du Congo exigent une importante participation publique. Qui plus est, une sérieuse étude de toutes les ressources et des besoins de développement de secteur (mines, routes, agriculture, etc.) est nécessaire, afin d'atteindre un consensus sur une utilisation des terres qui soit cohérente avec les obligations locales, nationales et internationales (Beck, 2010). Un tel exercice peut aboutir à un zonage correct des forêts et constituer la base de plans de gestion des terres à divers niveaux.

La désignation de parcs nationaux, de forêts nationales, de réserves et autres grands espaces (ex. : concessions forestières) par les gouvernements nationaux au cours du temps fut généralement le fait d'opportunités et de besoins plutôt que le résultat d'un processus national de planification territoriale. Le concept de « forêt communautaire » ou zone de « Gestion communautaire des Ressources naturelles » (GCRN) est récent, bien que seules quelques-unes obtiennent de bons résultats en Afrique centrale et ailleurs dans le monde. De plus, gérer des GCRN et finan-

cer des communautés selon des procédures bien établies semble problématique pour le moment, (Agrawal, 2001 ; Armitage, 2005 ; Barrett *et al.*, 2005 ; Cerutti *et al.*, 2010 ; *Ministry of Forestry & Wildlife*, 2009 ; Minang *et al.*, 2007 ; Ngniado *et al.*, 2010). Plus encore, des expériences menées au Brésil, au Cameroun et en Indonésie indiquent que le zonage de GCRN n'attire pas autant l'attention des gouvernements que celui de concessions forestières ou d'aires protégées (Hoare, 2006 ; Topa *et al.*, 2009).

S'ajoutant à la complexité du zonage dans les forêts d'Afrique centrale, les droits fonciers (droits sur les ressources, accès, titres de propriété, etc.) représentent un élément critique de tout processus de planification territoriale. Les traditions et les lois d'Afrique centrale créent un environnement difficile en ce qui concerne la dualité et, à certains moments, les conflits entre la reconnaissance moderne et traditionnelle des droits fonciers (voir encadré 11.1). La clarté et la sécurité du droit foncier sont sans aucun doute un défi fondamental et le résultat ultime d'un processus de planification d'affectation des terres qui en vaut la peine.

De plus en plus, dans toute la région, les stratégies REDD nationales mettent en évidence la planification d'affectation des terres et le droit foncier pour souligner les contributions de la région à l'atténuation des changements climatiques globaux (Coordination nationale REDD, 2010a & 2010b). Ce genre de développement peut avoir des impacts positifs durables sur la société et sur l'environnement dont nous dépendons tous – en passant par de nombreux services éco-systémiques autres que la séquestration de carbone (voir encadré 11.2).



© Philippe Mayaux

Photo 11.2 : De gros villages peuvent rapidement se transformer en petites villes (côtes du lac Édouard en RDC)

Encadré 11.1 : Diagnostics des systèmes de gestion foncière

*Alain Karsenty, **Samuel Assembe

*CIRAD, **CIFOR

La dualité juridique caractérise la situation foncière en Afrique centrale.

Le **régime foncier « moderne »** est organisé autour d'un double axe :

- L'immatriculation, un dispositif puissant mais très lourd pour la création de la propriété privée individuelle ;
- Une présomption assez générale de « domanialité » du reste des terres, mais avec la possibilité pour les individus de se voir octroyer des « concessions foncières » sous condition « de mise en valeur ».

Pour les forêts, la présomption de domanialité est la règle générale ; le « classement » (au Cameroun, Gabon, RCA, Congo) étant la procédure permettant la constitution **en droit** du domaine privé (de l'État ou des collectivités publiques locales). En RDC, le classement est associé à une affectation (la conservation), et le domaine privé est présumé sur les autres forêts (pas de procédure explicite de constitution en droit du domaine privé). Le **domaine national**, constitue une catégorie spécifique à certains pays africains : c'est une catégorie « par défaut », en attendant des évolutions vers d'autres statuts fonciers (propriété individuelle, domanialité privée,...). Le domaine national relève d'une logique de « patrimoine collectif » et non de la propriété : l'État en est le « gardien » (Loi du Cameroun) et non le propriétaire. Mais les pratiques inappropriées des agents de l'administration tendent parfois à confondre domaine national et propriété de l'État.

Les **régimes coutumiers** sont marqués par une grande diversité mais un principe commun : ils combinent, dans des proportions variables, la part de « l'individuel » et du « collectif » qui sont généralement étroitement associés ; l'exploitation de la ressource se fait sur une base individuelle (en fait, familiale) tandis que l'utilisation de l'espace est totalement codifiée au niveau collectif. Il est important d'identifier les « finages » ou « terroirs » villageois, que l'on peut définir comme les espaces aux limites non bornées sur lesquels se déploient les droits coutumiers d'une communauté (quel que soit le mode d'appropriation et les statuts fonciers légaux). Ils se caractérisent par une appréhension de l'espace à partir de lieux plutôt que de limites. Ils dessinent des espaces discontinus à géométrie variable définis par les modes concrets d'usage des ressources. Les frontières de ces espaces collectifs ne sont pas toujours connues pour toutes les parties de la forêt et certains droits fonciers sont souvent largement virtuels quand les densités de population sont très faibles. Les droits sur le sol (foncier) se combinent avec des modes d'appropriation des ressources (arbres, produits non ligneux,...) distincts du foncier.

La **dualité juridique** (superposition de régimes modernes et coutumiers) a des conséquences négatives sur le maintien du couvert boisé. La déforestation n'est pas imputable à un régime foncier particulier : la domanialité privée n'est pas synonyme d'une protection effective par des administrations qui manquent de moyens, les régimes coutumiers se fondent sur le « droit de la hache » (donc le déboisement) pour reconnaître des droits fonciers exclusifs et, l'expérience montre que les communautés ne choisissent pas toujours de conserver les forêts qu'elles considèrent être les leurs si s'ouvrent des opportunités économiques plus intéressantes. En revanche, l'absence de clarté et de reconnaissance des différents droits exercés et de leurs usagers légitimes (conséquence de la dualité juridique), la favorise. L'absence fréquente d'ajustement entre les législations foncières (tournées vers la mise en valeur) et forestières engendre des « stratégies de sécurisation » défavorables au couvert forestier. L'accès à des formes légales de sécurité foncière (comme la concession foncière) passe par la « mise en valeur » donc le déboisement. La présomption de domanialité et la non reconnaissance des formes coutumières d'utilisation de l'espace et des ressources ouvre la porte à des attributions de terres boisées pour la conversion à d'autres usages.

Les usages des populations forestières semi-nomades sont les moins visibles du point de vue de la « mise en valeur » : ces populations ont besoin de conserver un **accès aux ressources indépendamment du statut foncier**. Du point de vue de la REDD, on ne peut envisager de paiements pour services environnementaux à grande échelle sans identifier au préalable les ayants droit sur leurs finages/terroirs respectifs et leur reconnaître des droits réels sur les espaces et les ressources qu'ils utilisent.

Une **orientation politique claire** est nécessaire pour faire évoluer la situation foncière en Afrique centrale. Il est souhaitable de consolider la dynamique de constitution de la « propriété par le bas » qui s'appuie sur un sentiment croissant d'appropriation par les populations lié aux changements institutionnels (processus de démocratisation relative, fiscalité décentralisée, forêts communautaires, négociations dans le cadre du classement des forêts, droit de préemption,...). L'objectif d'une telle politique serait de reconnaître les **droits pratiques** des différents acteurs. Il sera nécessaire de faire évoluer les législations pour faire reconnaître ces « droits de la pratique » à travers des formules juridiques *ad hoc* qui n'ont pas forcément besoin d'aller jusqu'à la propriété absolue. L'essentiel étant la reconnaissance de droits d'exclusion au profit des familles, des lignages, des communautés,...

Vouloir définir des droits de propriété sur les « services environnementaux » et en particulier sur le carbone serait inapproprié. Les services environnementaux sont, par nature, des biens collectifs (ou publics) et désignent des actions (l'entretien des paysages, le maintien de la qualité de l'eau, la réduction de la déforestation, par exemple) que des hommes rendent à d'autres hommes à travers la nature. **La vraie question est celle de la propriété des « crédits carbone »** qui pourraient être versés en contrepartie d'une contribution active à la fixation du CO₂ de l'atmosphère (par des plantations) ou au maintien du carbone dans un espace (par l'évitement de la déforestation). En d'autres termes, ce sont les agents qui rendent effectivement le service environnemental qui ont une légitimité à recevoir des crédits carbone (ou des rétributions financières), pas les « propriétaires ».

L'étude menée par les auteurs en 2010 et relative aux systèmes de gestion foncière en Afrique centrale formule 6 propositions opérationnelles :

1. **Réviser la notion de « mise en valeur »** dans les codes fonciers par une notion de « contribution active au développement durable et à la conservation de l'environnement » ;
2. Travailler à **une mise en cohérence et une continuité des lois foncières et des lois forestières**, en levant les différents obstacles juridiques et réglementaires qui empêchent une communauté d'accéder à une concession foncière sur des espaces boisés, et à la propriété des forêts naturelles ou plantées qu'elle contient, si elle ne les convertit pas à l'agriculture ;
3. **Identifier et cartographier, dans chaque pays, les espaces coutumiers (terroirs ou finages), puis identifier et enregistrer les différents droits** exercés sur ces espaces **par les différents groupes d'acteurs** qui l'utilisent. On peut, pour cela, s'appuyer sur des outils comme la cartographie participative des terroirs/finages. Ces informations seraient à utiliser dans les plans de zonage et, dans le cadre de la gestion durable des forêts, pour partager les bénéfices de l'exploitation. Ces opérations peuvent être entreprises par les administrations, ou déléguées à des collectivités publiques locales ou à la société civile, moyennant un cahier des charges précisant les méthodes à employer et les catégories à utiliser (qui pourrait être préparé par la COMIFAC) ;
4. **Chaque pays devrait organiser la foresterie communautaire** de manière à ce qu'elle **articule deux espaces** :
 - Un espace exclusif sous forme de concession (forestière ou foncière) à titre collectif, englobé dans un espace plus large, non-exclusif ;
 - Un espace non-exclusif, identifié par des cartes dressées avec les communautés et leurs voisins, espace qui peut recevoir des limites précises (si cours d'eau, lignes de crête,...) ou floues (zones grises, notamment en cas d'utilisation partagée de certaines ressources avec les communautés voisines dans les confins).La reconnaissance de ces droits superposés et l'objectif de les gérer ensemble de manière coordonnée devrait être explicite dans les textes politiques, législatifs et réglementaires ;
5. Pour l'établissement d'un État de droit, **la présomption de domanialité privée sur les forêts doit être abandonnée** dans les pays où elle a cours. Cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à ce que l'État devienne propriétaire de forêts, mais que la constitution du domaine privé de l'État doit se faire selon les principes du droit et les procédures appropriées, qu'elles se nomment « immatriculation », « classement », « enregistrement » ou autres ;
6. Il semble essentiel que les pays de la COMIFAC qui ne l'ont pas encore fait **introduisent la notion de « domaine forestier permanent »** dans leurs codes forestiers et fonciers respectifs. L'identification d'un domaine forestier permanent, objectif de maintien à long terme de terres sous couvert forestier, devrait constituer **l'objectif essentiel des plans de zonage**, à l'exclusion de propositions trop détaillées d'affectation des terres, génératrices de conflits. Instituer légalement une distinction entre « forêts permanentes » (ou domaine forestier permanent) et « forêts non permanentes » permettra **de délimiter l'utilisation respective de la réglementation contraignante** (logique du « *command-and-control* ») **et des instruments économiques** qui pourraient être développés dans le cadre de la REDD.

Encadré 11.2 : Réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD)

Le programme REDD est une stratégie, visant à atténuer les effets des changements climatiques, qui offre aux pays en voie de développement des opportunités de réduire les émissions de carbone dans leurs forêts.

Le projet REDD+ quant à lui ne se limite pas aux problèmes de la déforestation et de la dégradation des forêts ; il prend en compte le rôle de la conservation de la diversité biologique, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier. Il apporte une nouvelle dimension à la gestion et au zonage des forêts (Kasulu Seya Makongai *et al.*, 2009). La RDC est en train d'élaborer plusieurs propositions destinées à mettre en place les conditions structurelles d'un déploiement opérationnel à grande échelle du projet REDD+ (Coordination nationale REDD, 2010a-f). De vastes parcelles forestières pourraient être réparties en zones dites « forêts classées » pour les réserves REDD+. Le projet REDD+ peut également intervenir au niveau de la gestion des forêts grâce à des pratiques d'exploitation forestière durables qui contrôlent mieux le problème du carbone : routes plus étroites, exploitation forestière à faibles impacts et autres normes améliorées dans ce domaine (Ndikumagenge, 2010). Des concessions forestières pourraient être consacrées à la production de services environnementaux (Brummett *et al.*, 2009 ; Lescuyer *et al.*, 2009). La RDC estime que 500 millions \$ seront nécessaires pendant les deux premières années du projet REDD+ et plus de 5 milliards \$ pour les 5 à 15 années qui suivront. Ces montants font écho à ceux de récents accords REDD+ conclus en Indonésie. Toutefois, les graves problèmes de corruption et de mauvaise gestion (Clement *et al.*, 2010) constatés dans ce pays sont susceptibles de survenir également en RDC.

Le zonage des forêts doit être intégré dans le vaste processus national de planification de l'utilisation des terres envisagé par le projet REDD+ en RDC (MECNT, 2009b ; Coordination nationale REDD, 2010b). Étant donné que ce travail est déjà pris en charge par le CNPZF, des politiques de la RDC, le programme CARPE, l'USFS et un spécialiste en zonage des forêts financé par la Banque mondiale, il pourra dans une large mesure contribuer au projet REDD+ en RDC.

Aperçu des définitions et des concepts de travail

Précédemment, il y eu d'importantes confusions, voire d'incompréhension, à propos de certains termes et concepts de base pertinents dans le domaine de la planification territoriale et du zonage. Il est dès lors essentiel d'avoir une même définition des termes et des concepts utilisés pour garantir une communication efficace. Les termes suivants sont définis ici pour clarifier la perspective de travail des auteurs (USFS, 2010a):

- **Plan d'affectation des terres** : plan qui détermine la stratification des utilisations territoriales dans un paysage et qui fournit des orientations de base pour chaque zone d'affectation des terres et pour l'intégration de ces zones ;
- **Planification** : processus par lequel des parties prenantes (membres des communautés, scientifiques, représentants de gouvernements, hommes d'affaires privés, autorités traditionnelles, etc.) se rassemblent pour discuter et déterminer comment gérer des ressources dans une aire géographique particulière au bénéfice des générations présentes et futures ;
- **Zonage** : processus d'identification (ou de délimitation) de zones géographiques séparées par des affectations des terres différentes (et par des lignes directrices qui y sont liées), dans le cadre

d'un processus plus vaste de planification de l'affectation des terres ;

- **Macro-zone** : vaste aire géographique, telle qu'un parc national ou une concession forestière ;
- **Micro-zone** : aire bien définie dans l'espace, à l'intérieur d'une macro-zone, où la gestion des terres diffère des micro-zones adjacentes.

Les macro-zones existantes sont souvent scindées en micro-zones d'affectations différentes au cours du développement de plans de gestion. Par exemple, le Parc national de Lobéké au Cameroun a été scindé en micro-zones vouées spécialement à la pêche ou à la collecte locale de produits forestiers non ligneux (Usongo & Nzooh Dongmo, 2010), et la Réserve de Faune à Okapi en RDC a été scindée en micro-zones vouées à l'agriculture, à la chasse et à la conservation (Brown, 2010). De plus, les concessions d'exploitation de grumes de la République du Congo et de la plupart des pays de la sous-région comprennent de nombreuses micro-zones à usages multiples tels que la production de grumes et la conservation, entre autres (Elkan *et al.*, 2006 ; Poulsen *et al.*, 2010).

La participation des populations locales est un élément central du zonage forestier ; elles habitent dans les forêts depuis des siècles et leur mode de vie en dépend. Dans un passé récent (et parfois encore maintenant), des gouvernements centraux signaient des accords avec des sociétés forestières et des sociétés minières, ou désignaient des aires protégées sans avoir l'avis des communautés locales. Par conséquent, de nombreuses personnes ont été expulsées de leurs forêts. Aujourd'hui cependant, la plupart du temps, la loi exige un engagement important des populations locales, et diverses études socioéconomiques et écologiques doivent être réalisées. Par exemple, la loi en RDC exige l'implication publique, la justification et la description détaillée de toute AP projetée, ainsi qu'une cartographie précise de ses limites⁶⁶. À l'avenir, les forêts de production permanente, les concessions forestières, les AP, les GCRN ou autres affectations qui changent fondamentalement la couverture des sols (telles que mines et agriculture) doivent s'établir sur un fondement solide d'implication publique.

Le macro-zonage requiert l'implication de plusieurs ministères au niveau national (y compris des représentants gouvernementaux de l'agriculture, des forêts, des mines et de l'aménagement du territoire), ainsi que celle de représentants reconnus des minorités, de la société civile et du secteur privé, pour n'en nommer que quelques-

uns. Le micro-zonage, quant à lui, exige la participation active de représentants des communautés locales qui dépendent de ces terres pour leur subsistance ainsi que celle d'autres partenaires, tel le secteur privé (y compris des sociétés forestières ou minières).

Le débat se poursuit dans toute la région pour savoir quel est le niveau idéal, approprié et/ou réalisable de participation publique aux différents stades de la planification d'affectation des terres et du zonage forestier. Par exemple, le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT) de RDC favorise une approche de zonage forestier qui se focalise d'abord sur un macro-zonage dans lequel on collecte les données biophysiques, sociales et économiques et où l'on consulte les représentants des communautés pour développer des « propositions » de cartes indicatives de macro-zonage. En général, lorsqu'il faudra prendre de véritables « décisions » lors des processus de classification, une cartographie participative plus fine et plus détaillée sera critique pour les limites générales des macro-zones et pour le micro-zonage. D'aucuns prétendent que le micro-zonage devrait avoir lieu avant tout macro-zonage national ou provincial car le macro-zonage risque d'aboutir à un fait accompli au moment où le processus atteint le stade de la classification.

Photo 11.3 : Espace de dialogue entre population locale et sociétés forestières



⁶⁶Décret n°08/08 du 08 avril 2008 fixant la procédure de classement et de déclassement des forêts. Normes de Zonage forestier : guide opérationnel pour le zonage forestier. Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. Direction des Inventaires et Aménagements forestiers, Kinshasa, RDC.

Il existe de nombreux exemples de processus participatifs impliquant le public en Afrique centrale⁶⁷. En général, ces approches tiennent compte des besoins et des souhaits des communautés pour faciliter les activités de planification de l'affectation des terres. Les mécanismes permettant de réunir les intérêts de toutes les parties prenantes dans le processus de zonage pour l'établissement d'AP, de zones de développement communautaire, de concessions d'exploitation de grumes et d'autres zones d'extraction de ressources (ZER) sont tout à fait essentiels pour la réussite d'un zonage. Il est vital de mettre au point des mécanismes qui donnent une voix aux représentants des parties prenantes clés dans le processus de zonage. Comme indiqué plus haut, des villages peuvent se retrouver avec un « zonage par défaut », dans lequel divers intérêts identifient et établissent d'abord des AP et des concessions forestières, ne laissant aux villages que l'usage des forêts qui restent. Des permis d'exploitation minière, des concessions forestières et des AP risquent de recouvrir des terres villageoises si l'on ne prend pas suffisamment ces dernières en compte lors de cartographies participatives avec les villageois, par exemple.

Idéalement, un important travail de terrain est nécessaire pour que la participation communautaire soit adéquate, étant donné le rythme croissant des changements d'usages des sols associé à la croissance de la population, à l'immigration et à l'extension du secteur informel (ex. : agriculture, exploration minière), même dans les forêts les plus retirées. Par exemple, Hart (2010) a découvert que dans les forêts de l'Est de la RDC, la participation consiste non seulement à être dans les villages et à parler de la forêt en se penchant sur une carte, mais aussi à voyager réellement dans la forêt avec la population locale. Le temps passé à faire de la cartographie participative avec une communauté (d'habitude un an, parfois plus) permet de recueillir l'input le plus important pour des propositions de zonage, dans ce cas-ci une proposition de 30.000 km² de forêt classée entre les rivières Tshuapa, Lomami et Lualaba (Hart, 2010). Il faudrait idéalement une cartographie participative et un engagement local qui durent des années. Cependant, les ressources pour la planification de l'usage des sols sont souvent insuffisantes, et les gestionnaires internationaux insistent pour un zonage rapide de plantations de palmiers à huile et de concessions forestières et minières. Un choix sage et pratique, mais loin d'être idéal, consisterait en un macro-zonage de haut niveau suivi d'un micro-zonage ciblé.



Photo 11.4 : La compréhension et la matérialisation des limites est essentielle pour réussir un zonage

Dans toute l'Afrique centrale, la plupart des villageois ont peu de connaissances géographiques en dehors des limites de leur communauté, et il peut être difficile d'intégrer ce genre de connaissances dans un contexte institutionnel. Pourtant, l'input local et les indices standards d'activités humaines et de biodiversité permettent de calibrer des déclarations concernant la forêt et son usage avec des unités de mesures comparables dans tout un paysage où habitent des populations diverses dont les opinions varient en ce qui concerne l'autorité sur les ressources naturelles et le statut de la faune sauvage, de la pêche et d'autres ressources naturelles. Les réclamations concernant des terres et des ressources au niveau du territoire, du secteur, du groupement ou autres, doivent souvent être vérifiées. Les propositions de zonage doivent donc être traitées de manière dynamique.

⁶⁷Voir, par exemple : www.carpe.umd.edu, www.satyadi.com, etc.

États des lieux au niveau national

Les pays membres de la COMIFAC ont des exigences et des visions différentes en ce qui concerne la planification de l'affectation des terres et le zonage parce qu'ils ont connu des expériences différentes et qu'ils ont des niveaux de développement différents dans ce domaine. Le tableau 11.1

synthétise les informations pertinentes sur le statut des processus nationaux de planification d'affectation des terres et de zonage forestier dans tous les pays membres de la COMIFAC (COMIFAC, 2011). Les sections suivantes discutent d'études de cas au Cameroun et en RDC.

Étude de cas du Cameroun

Au Cameroun, la réflexion sur l'affectation des terres forestières a fait l'objet de travaux durant une décennie sous financement de l'Agence canadienne de Développement international. Le Plan de Zonage forestier (PZF) du Cameroun ou, carte indicative d'affectation des terres, est une affectation de l'espace forestier camerounais à des usages particuliers (production, protection, récréation, enseignement, recherche, etc.). Son rôle est de définir quelles surfaces sont affectées au « Domaine forestier permanent » (DFP) et quelles surfaces sont dévolues au « Domaine forestier non permanent » (DFNP) et, à l'intérieur de ceux-ci, de répartir les forêts domaniales, communales, communautaires, zones de recherche/d'extraction minière, etc. (COMIFAC, 2011).

□ *Processus*

Dans les années 90, un premier exercice a débouché sur le plan d'affectation des terres du Cameroun méridional. Le plan couvrait les quatre premières phases de l'inventaire forestier national. Ce secteur était caractérisé par une forte prédominance forestière, à l'exception de la capitale Yaoundé et de ses environs. Il avait fait l'objet d'un inventaire forestier, et le pays disposait d'une couverture cartographique convenable à l'échelle 1/200.000. La méthode utilisée a consisté à :

- délimiter les forêts ;
- cartographier toutes les AP existantes ;
- cartographier tous les titres d'exploitation valides dans le domaine forestier ;
- cartographier les plantations et les zones agro-industrielles ;
- réserver une emprise de part et d'autre des axes routiers et des zones habitées pour satisfaire les besoins du développement rural (agriculture, besoins domestiques, forêts communautaires, etc.). Des projections des besoins en terre pour le développement rural ont été faites pour un horizon de 25 ans. Cet exercice a été mené sur base des dernières données du recensement

national de l'époque. Les forêts contenues dans cette emprise ont été versées dans le DFNP, permettant ainsi diverses utilisations possibles.

Le plan issu de ce premier exercice a fait l'objet du Décret du Premier Ministre N°95-678-PM du 18 décembre 1995, instituant un cadre indicatif d'utilisation des terres en zone forestière méridionale. Ce cadre était destiné à servir d'outil de planification, d'orientation et d'exploitation des ressources naturelles à l'intérieur de la zone.

Le deuxième exercice s'est déroulé dans les limites de la Phase V de l'inventaire de reconnaissance. Il s'agissait d'une zone relativement peuplée et développée, où le territoire était passablement aménagé. L'approche retenue était basée sur une consultation plus élargie des parties prenantes. Ainsi, il a été possible de faire participer les administrations concernées par l'utilisation des terres ainsi que les représentants des populations locales, les bailleurs de fonds et la société civile. Le travail a consisté à :

- créer une équipe multidisciplinaire interministérielle composée de représentants de 10 ministères : (i) Environnement et Forêts ; (ii) Agriculture ; (iii) Élevage, Pêche et Industrie animale ; (iv) Investissements publics et Aménagement du territoire ; (v) Travaux publics ; (vi) Administration territoriale ; (vii) Tourisme ; (viii) Urbanisme et Habitat ; (ix) Mines, Eau et Énergie et (x) Recherche scientifique et technique. Cette équipe était chargée d'alimenter en informations sectorielles le ministère en charge des forêts et de participer à l'ensemble de la réflexion ;
- saisir toutes les limites des forêts classées et des titres forestiers ;
- élaborer une première carte des tenures foncières pour la distribuer à un large éventail d'acteurs (administrations publiques, bailleurs de fonds et société civile) pour commentaires ;
- examiner les commentaires au niveau de la Direction des Forêts ;



Photo 11.5 : Le bouppier caractéristique du dabéma (*Piptadeniastrum africanum*)

Tableau 11.1 : États des lieux de la planification territoriale au niveau national dans les 10 pays de la COMIFAC

Pays	État d'avancement du processus national		Remarques
	Planification de l'affectation des terres	Zonage forestier	
Burundi	Initié	Aucun	<p>Les catégories d'utilisation des forêts précisées dans le Code forestier sont assez générales</p> <p>Plan directeur national d'aménagement du territoire en cours d'élaboration (étape actuelle : schéma directeur provincial d'aménagement du territoire)</p> <p>Dans le même temps, zonage <i>de facto</i> d'aires protégées, de réserves forestières / forêts résiduelles, de terres agricoles et permis miniers</p>
Cameroun	Initié	Finalisé (Sud du pays)	Voir la section « Étude de cas du Cameroun »
RCA	Aucun	Aucun	<p>Les catégories d'utilisation des forêts précisées dans le Code forestier sont assez générales</p> <p>Pas encore de schéma national d'affectation du territoire, ce qui explique des conflits sectoriels dus à des usages concurrentiels (ex. : exploitation forestière, minière et conservation)</p> <p>Zonage <i>de facto</i> d'aires protégées, de concessions forestières et prospection pour des permis d'exploitation minière</p>
Tchad	Information non disponible		
RDC	Initié (réflexions dans le cadre du processus REDD)	Initié	Voir la section « Étude de cas de la République démocratique du Congo »
Guinée Équatoriale	Aucun	Aucun	<p>Les catégories d'utilisation des forêts précisées dans le Code forestier sont assez générales</p> <p>Pas encore de schéma national d'affectation du territoire, ce qui explique des conflits sectoriels dus à des usages concurrentiels (ex. : exploitation forestière, minière et conservation)</p> <p>Une Commission de classification et d'utilisation des terres est prévue dans la loi mais n'est pas encore opérationnelle</p> <p>Zonage <i>de facto</i> d'aires protégées, de concessions forestières et permis miniers</p>
Gabon	Aucun (peut-être en cours d'étude)	Aucun	<p>Les catégories d'utilisation des forêts précisées dans le Code forestier sont assez générales</p> <p>Pas encore de schéma national d'affectation du territoire, ce qui explique des conflits sectoriels dus à des usages concurrentiels (ex. : exploitation forestière, minière et conservation)</p> <p>Zonage <i>de facto</i> de forêts classées, de concessions forestières et permis miniers</p>
République du Congo	Initié	Aucun	<p>Les catégories d'utilisation des forêts précisées dans le Code forestier sont assez générales</p> <p>Pas encore de schéma national d'affectation du territoire, ce qui explique des conflits sectoriels dus à des usages concurrentiels (ex. : exploitation forestière, minière et conservation)</p> <p>Décret n°2009-304 du 31 août 2009 instituant un Comité interministériel de concertation en cas d'usages superposés dans les écosystèmes naturels</p> <p>Zonage <i>de facto</i> d'aires protégées, de concessions forestières et permis miniers</p>
Rwanda	Initié / Finalisé ?	Aucun	<p>Les catégories d'utilisation des forêts précisées dans le Code forestier sont assez générales</p> <p>Plan d'aménagement et d'utilisation des terres (<i>Land use master plan</i>) adopté par le Gouvernement en 2010</p>
São Tomé et Príncipe	Information non disponible		

- préparer un plan de zonage indicatif ;
- organiser des réunions de concertation dans chaque chef-lieu de province (réunions présidées par les Préfets) et dans chaque département pour la province du sud-ouest. Ces réunions regroupaient les administrations locales concernées, maires, députés, ONG locales et chefs coutumiers ;
- modifier le plan de zonage pour tenir compte des commentaires et recommandations des consultations ;
- présenter et faire adopter le plan de zonage par l'équipe multidisciplinaire interministérielle ;
- assurer la reproduction et la distribution du plan de zonage (plan d'affectation des terres).

□ Consolidation du Plan de Zonage forestier

La carte indicative d'affectation des terres, dont le Ministère des Forêts a la charge, doit être consolidée. Cette consolidation obéit à un processus participatif auquel sont intégrés tous les acteurs du milieu rural. C'est le processus de « classement » (voir encadré 11.1). Le classement d'une forêt ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier au compte de l'État. Avant le classement de toute parcelle du domaine forestier permanent, le Ministère des Forêts et de la Faune au Ca-

meroun (MINFOF) émet un avis public portant sur l'intention du gouvernement d'incorporer la dite forêt dans le domaine privé de l'État. D'éventuelles oppositions ou réclamations relatives à ce projet de classement peuvent être soumises selon des procédures et dans des délais bien précis. Lors des travaux de la Commission départementale de classement, tous les acteurs qui interviennent dans le secteur rural sont conviés. Le processus de classement est présidé par le Préfet de la localité où se situe la parcelle à classer. Les cartes définitives des parcelles sont élaborées et validées par le responsable local du cadastre.

□ Difficultés de gestion

Contrairement aux prévisions de la Loi forestière de 1994, la gestion des ressources naturelles telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, souffre d'une non-sécurisation du foncier forestier. Pour les forêts permanentes, ni l'État, ni les communes ne possèdent de titre foncier, bien que chaque décret de classement incorpore les parcelles à leur domaine privé respectif. Il n'existe pas, au Cameroun, de référence unique au niveau des repères sur lesquels sont bâtis les titres fonciers. Les ministères sectoriels affectent les terres indépendamment des autres secteurs, ce qui entraîne de plus en plus de conflits intersectoriels et locaux sur le terrain. Certaines informations pertinentes sont disponibles dans la base de données géographiques de l'Unité centrale de Cartographie forestière (UCECAF) du MINFOF. Elles sont actualisées au fur et à mesure de l'évolution des limites et sont également présentées dans les versions de l'« Atlas forestier interactif du Cameroun » (encadré 11.3).

Dans le cadre de la politique forestière, le zonage forestier avait été conduit par le MINFOF et ne reflétait que les objectifs dudit secteur. En 2009, le MINFOF a suspendu cette démarche en attendant une reprise en main par le Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) qui en a aujourd'hui le leadership. Dans les régions forestières, les secteurs des mines et des agro-industries sont en pleine expansion, et des conflits font état de superpositions de différentes affectations de terres. En l'absence d'un plan d'aménagement du territoire concerté et adopté, ces conflits risquent de s'accroître et de compromettre les efforts de développement et de gestion durable des terres.



Photo 11.6 : La cartographie participative débute souvent par une représentation à même le sol ...

Encadré 11.3 : Applications pratiques possibles des Atlas forestiers

Lyna Bélanger

WRI

Les Atlas forestiers comprennent entre autres produits :

- une application cartographique (SIG) conviviale, qui permet de visualiser en détail différentes thématiques forestières propres à chaque pays. Les données sont rassemblées dans une même base de données géo-référencées et présentées sous la forme de données cartographiques vectorielles, et sous forme de données descriptives et métadonnées associées ;
- un document de synthèse, qui décrit en détail les spécificités des thématiques et les applications pratiques pouvant en être issues et utiles aux décideurs ;
- une affiche présentant l'affectation du Domaine forestier de l'État.

Au-delà du zonage, les Atlas forestiers sont des outils géomatiques utilisables pour la gestion forestière en général, notamment pour des applications telles que :

- l'assistance à l'évaluation et au suivi des attributions de nouvelles concessions forestières, forêts classées, forêts communautaires et appui à la délimitation précise de ces zones ;
- l'aide à la décision grâce à l'analyse des différentes utilisations des sols, de leur dynamique et de leur impact possible sur les zones de protection ;
- l'appui à la résolution de conflits par une meilleure identification des problèmes de superposition de limites territoriales, planification plus judicieuse des missions de contrôle sur le terrain, identification de zones complémentaires pour les parties impliquées ;
- l'appui à l'application de la loi sur la construction des routes au sein ou près des aires protégées par la mise en évidence des irrégularités en vue d'une meilleure orientation des contrôles de terrain ;
- l'appui à la planification du développement par l'identification des routes vitales aux communautés rurales isolées, et réduction au minimum des coûts et des impacts sur l'environnement de la construction de nouvelles routes en tirant profit au maximum des routes existantes ;
- l'accompagnement pour l'élaboration des plans d'aménagements forestiers ;
- l'assistance à l'analyse des niveaux d'exploitation forestière (en rapport avec la distribution spatiale et l'intensité des infrastructures routières) et appui à la planification forestière en démontrant par exemple (i) qu'une partie significative de la production totale de bois provient de zones non aménagées, (ii) en analysant des données chronologiques pour la planification de la production et de la transformation du bois d'œuvre, (iii) en précisant les conséquences écologiques et sociales de l'exploitation forestière dans une zone ;
- la surveillance des recettes fiscales en complémentarité avec un système de statistiques forestières et de traçabilité ;
- l'appui à la Direction Contrôle et Vérification interne pour classer par ordre de priorité des missions de contrôle et de suivi des opérateurs (afin de déterminer ceux qui respectent les délais, superficies, productions, etc., établis par les textes en vigueur) ...

Les Atlas forestiers interactifs sont disponibles sur le site du WRI (www.wri.org) et sur les sites des ministères concernés dans la mesure où il a été possible d'y intégrer les données.

□ Perspectives

Au Cameroun, la question de l'aménagement du territoire relève du MINEPAT qui devrait s'activer à :

- la mise en place d'un processus participatif de planification de l'utilisation des terres ;
 - la coordination et la gestion de l'affectation des terres au niveau national ;
 - le développement d'une législation relative à l'aménagement du territoire.
- Dans ce sens, quelques projets sont déjà en cours :
- la révision des codes forestiers et miniers avec l'appui du Réseau des Parlementaires en Afrique centrale (REPAR) et des partenaires du MINFOF ;
 - la mise en place d'un réseau géodésique sous l'égide du Ministère des Domaines et des Affaires foncières (MINDAF), qui sera arrimé à l'AFREF (Référentiel géodésique africain) ;
 - l'élaboration de la carte topographique du Cameroun (MINEPAT/INC) ;
 - l'élaboration d'un plan de zonage global du Cameroun (MINEPAT).

Étude de cas de la République démocratique du Congo

□ Aperçu

La RDC compte environ 145 millions d'hectares de forêt, ce qui représente environ 60 % du territoire national (voir tableau 1.1 ; Vancutsem *et al.*, 2006 ; Vancutsem *et al.*, 2009 ; de Wasseige *et al.*, 2009). Près de 12,2 millions d'hectares (superficie administrative) de forêt sont déjà zonés comme concessions forestières (soit environ 8 % du territoire national) et 16 millions d'hectares (+/- 11 %) sont zonés comme « forêts classées » (parcs nationaux, réserves de faune, etc.) (MECNT, 2009a ; MECNT, 2011a ; Toham *et al.*, sous presse ; USFS, 2009 & 2010b – voir figure 11.1).

Le Code forestier de 2002 prévoit le zonage des forêts de RDC en « forêts de production permanente », « forêts protégées » et « forêts classées » (figure 11.2). Les forêts non zonées sont considérées comme forêts protégées. Les « forêts de production permanente » incluent les actuelles concessions forestières ainsi que des étendues qui seront allouées comme concessions forestières. En fait, les forêts dites de « production permanente » peuvent rester en réserve pour des opérations d'exploitation forestière réalisées par des sociétés privées ou des villages locaux. Le Code permet à une communauté locale de faire une demande de concession forestière.



Photo 11.7 : ... elle se poursuit par la retranscription sur des supports plus pérennes

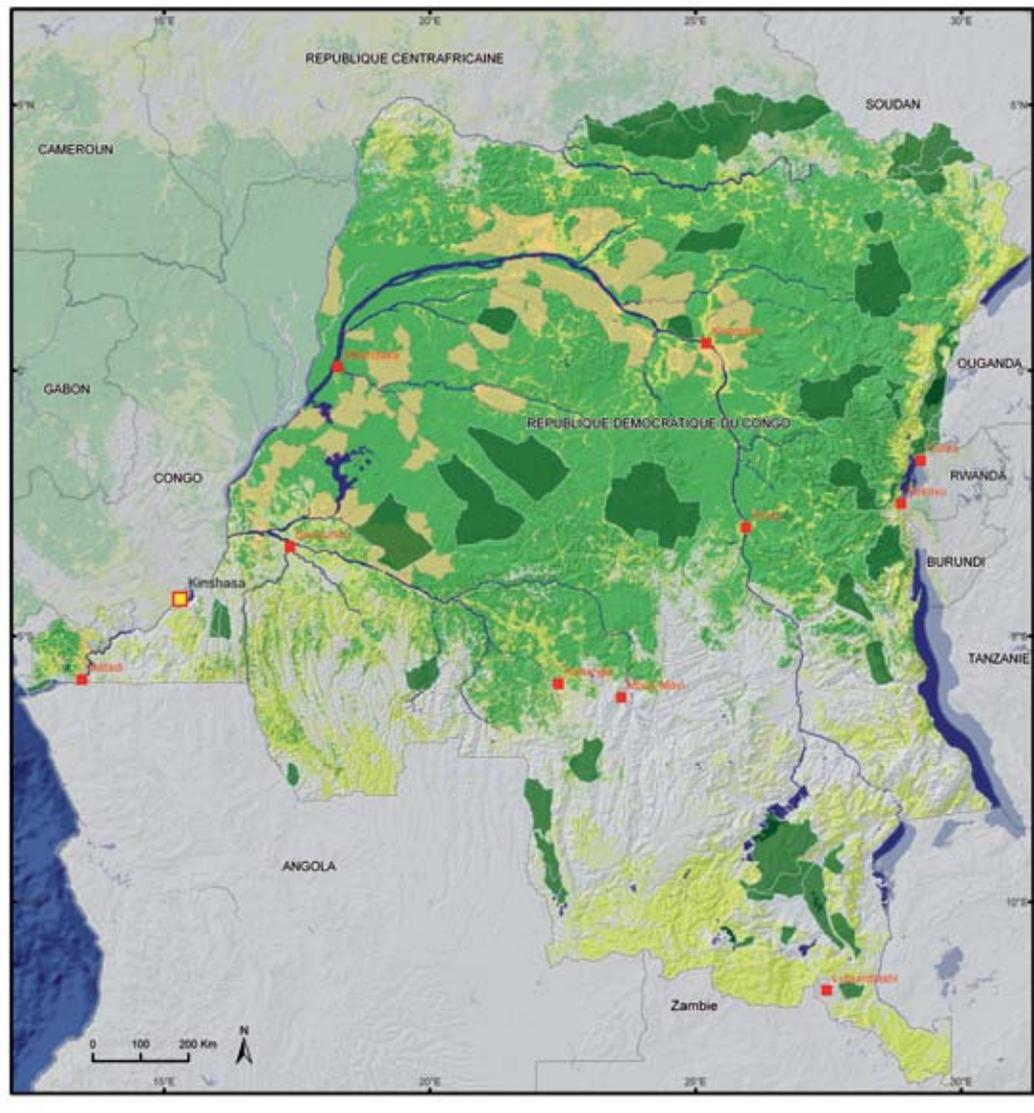


Figure 11.1 : Répartition des aires protégées et concessions forestières déjà délimitées en RDC
Sources : OFAC, WRI

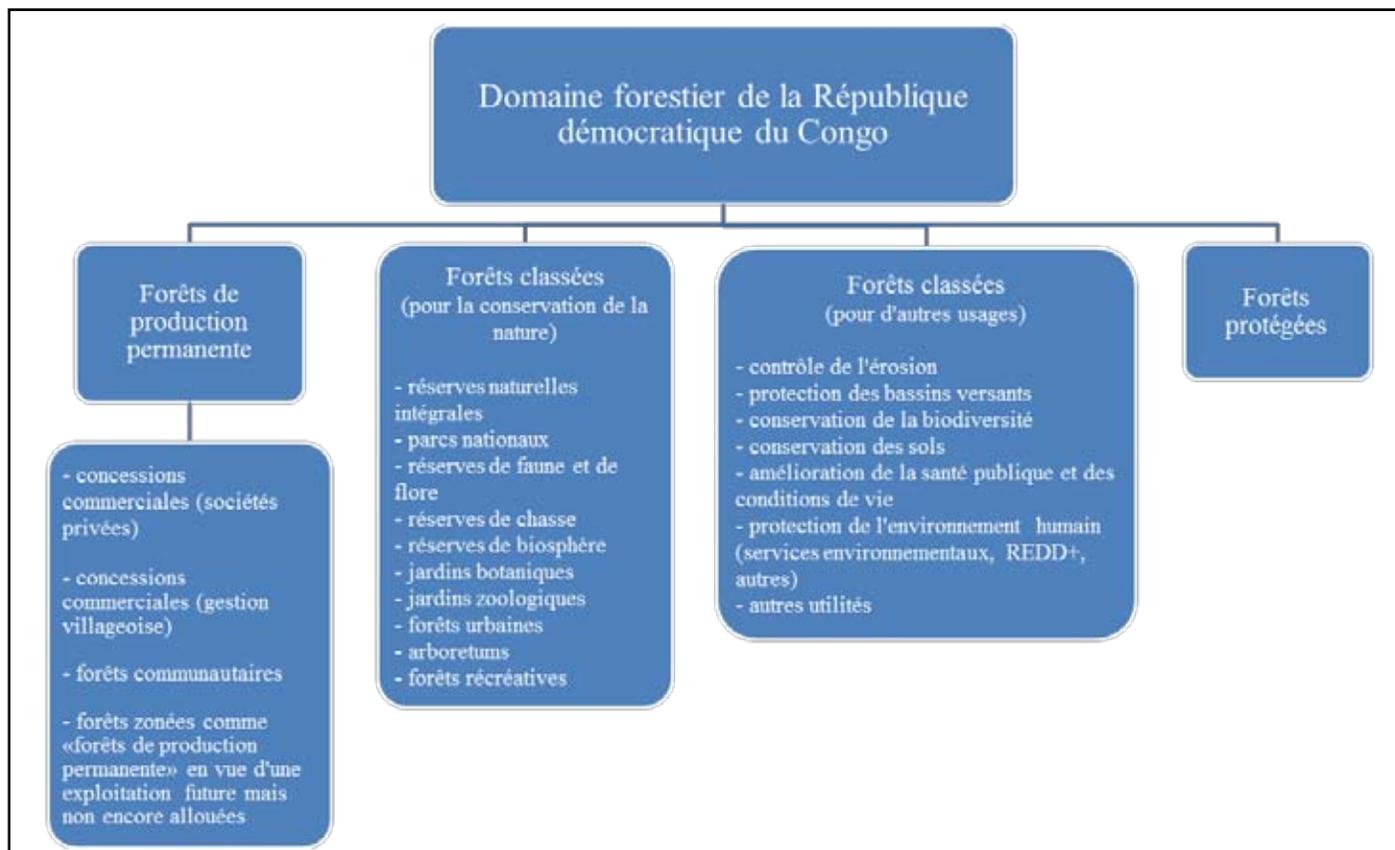


Figure 11.2 : Classification légale des forêts de la RDC selon le Code forestier de 2002. Les « forêts protégées » désignent les forêts non allouées comme forêts de production permanente, concessions forestières ou aires protégées (forêts classées). Les « forêts protégées » peuvent être converties pour la plantation de palmiers, l'exploitation minière, les routes et d'autres usages dépendant des recommandations du Comité national de Pilotage du Zonage forestier (CNPZF).

Le Code forestier, la politique du Gouvernement congolais (Institut congolais pour la Conservation de la Nature, 1973) et le projet de législation congolaise⁶⁸ exigent aussi le placement de millions d'hectares de forêts supplémentaires dans des aires protégées pour la conservation de la nature. En 2007, le MECNT et ses partenaires ont identifié 41 aires prioritaires et 13 corridors où l'on pourrait établir des AP (Toham *et al.*, sous presse).

Le Code forestier donne une large justification pour les aires protégées (reprises sous la dénomination de « forêts classées »). Une « forêt classée » ne concerne pas simplement le zonage de parcs nationaux et la protection de la vie sauvage ; le Code permet aussi son établissement pour la protection des sols et des bassins de rivière, pour l'amélioration des environnements humains et pour toute autre raison jugée utile par la RDC (Article 13 du Code forestier). En général, on peut établir une forêt classée pour fournir une myriade de services environnementaux aux populations locales et à la nation toute entière. Alors

que le zonage forestier progresse en RDC, il est vital que le public et les officiels du gouvernement réalisent que le Code forestier est assez flexible et qu'il existe de nombreuses justifications pour établir une forêt classée.

Enfin, le Code forestier de 2002 (Article 22) fait allusion à la possibilité d'établir un autre type de macro-zone, les « forêts communautaires », souvent appelées GCRN (Zone de Gestion communautaire des Ressources naturelles), gérées essentiellement par les communautés locales (Yanggen *et al.*, 2010 ; USFS, 2008). De grandes zones de RDC sont proposées comme GCRN même si aucune déclaration ministérielle n'en a encore formellement établi (Dupain *et al.*, 2010a ; Mehlman, 2010). Le Gouvernement congolais est occupé à développer des définitions et autres critères pour les GCRN. En prévision de ces procédures et lignes directrices, diverses structures de communication ont été établies parmi les communautés locales de nombreuses régions, pour discuter de la gestion des forêts et d'autres ressources naturelles et pour esquisser des ébauches de limites

⁶⁸ Avant-projet de la loi relative à la conservation de la nature, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2009.

de GCRN (voir plus bas). Il est probable que la RDC identifiera d'abord des forêts de production permanente et des forêts classées, et qu'elle apportera ensuite des ajustements pour des GCRN là où des communautés le souhaitent.

D'après la constitution congolaise, le domaine forestier, zoné ou pas, appartient à l'État. Par essence, les forêts de RDC sont des forêts nationales qui sont peu à peu zonées pour divers usages. Les forêts qui ne sont pas zonées dans les catégories ci-dessus sont appelées « forêts protégées ».

Cependant, les gens ont des droits très étendus dans les forêts protégées (Code forestier 2002). Celles-ci peuvent en effet être converties en parcelles agricoles d'un maximum de 2 hectares, encore que les autorités provinciales doivent réglementer ou zoner l'étendue de ce genre de développement agricole/rural (figure 11.3). À cela s'ajoutent d'autres secteurs d'intérêt tels que l'exploitation minière ou l'agriculture commerciale qui peuvent demander des terres pour leurs activités.



Figure 11.3 : Villages et complexes agricoles en bordure de route dans la forêt protégée du Paysage de Maringa-Lopori-Wamba, dans la province de l'Équateur en RDC. Le zonage forestier doit prendre en compte l'augmentation de la population humaine et les besoins d'expansion en terres agricoles dans la forêt protégée. Une cartographie précise de l'extension des zones utilisées par les villages doit être au centre du zonage. Une bonne compréhension des besoins des populations est nécessaire pour une bonne prise de décision par le Comité national de Pilotage du Zonage forestier en ce qui concerne les forêts classées et les forêts de production permanente.

Source : U.S. National Geospatial-Intelligence Agency

□ Rôle du Gouvernement congolais dans le zonage forestier

Le zonage forestier ne consiste pas simplement à écouter les communautés locales et à faire exactement ce qu'elles souhaitent. La RDC doit gérer des problèmes mais aussi des engagements nationaux et internationaux liés à la gestion de ses forêts, tels que le développement économique, les droits de l'homme, les émissions de carbone, le

climat et la conservation de la biodiversité, pour n'en citer que quelques-uns. Un processus institutionnel et la supervision du zonage vont faciliter la démarche et permettre au zonage de se faire au niveau local tout en intégrant les obligations nationales et internationales.

Depuis 2009, le Gouvernement congolais a franchi des étapes importantes pour entamer un zonage forestier participatif. De nouvelles lignes directrices assurent un zonage adéquat des forêts à la lumière des principes internationaux de sauvegarde sociale et environnementale (MECNT, 2011b). Ces lignes directrices sont censées appliquer le Code forestier de 2002 en ce qui concerne (i) la transparence de l'allocation des concessions forestières et des forêts de production permanente, (ii) la participation des communautés locales et des populations autochtones dans le processus de zonage forestier et (iii) le zonage d'au moins 15 % du territoire national en forêts classées.

□ Processus de macro et de micro-zonage

Le macro-zonage est un processus qui se fait au niveau national, provincial ou, au minimum, au niveau du paysage ; il identifie les concessions forestières existantes ou nouvelles/potentielles, les forêts de production permanente, les AP et les

autres zones majeures d'utilisation spécifiées dans la loi de RDC. Le micro-zonage est un processus destiné à identifier plus précisément des aires spatialement distinctes au sein d'une macro-zone, où les mesures et lignes directrices de gestion diffèrent.

En 2009, un Comité de direction national fut établi pour le zonage forestier (Comité national de Pilotage du Zonage forestier – CNPZF) afin de superviser le zonage des forêts congolaises⁶⁹. Le zonage forestier est donc maintenant reconnu officiellement. Des recommandations pour le macro-zonage, y compris les nouvelles forêts de production permanente, les forêts classées et les GCRN, seront faites au niveau du territoire par le CNPZF après consultation avec une équipe de planification/zonage forestier et avec des comités locaux de zonage (figure 11.4). Le CNPZF n'est pas un organe qui travaille de façon quotidienne ; il est plutôt un conseil de supervision et d'approbation qui se réunit périodiquement pour prendre des décisions majeures concernant le zo-

⁶⁹Arrêté ministériel n°107/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/009 du 20 août 2009 portant création, composition, organisation et fonctionnement du Comité national de Pilotage du Zonage forestier ; l'Arrêté ministériel n°018 du 28 avril 2010 portant nomination des membres du Comité national de Pilotage du Zonage forestier en RDC pris en avril 2010 par le Ministre en charge des Forêts.

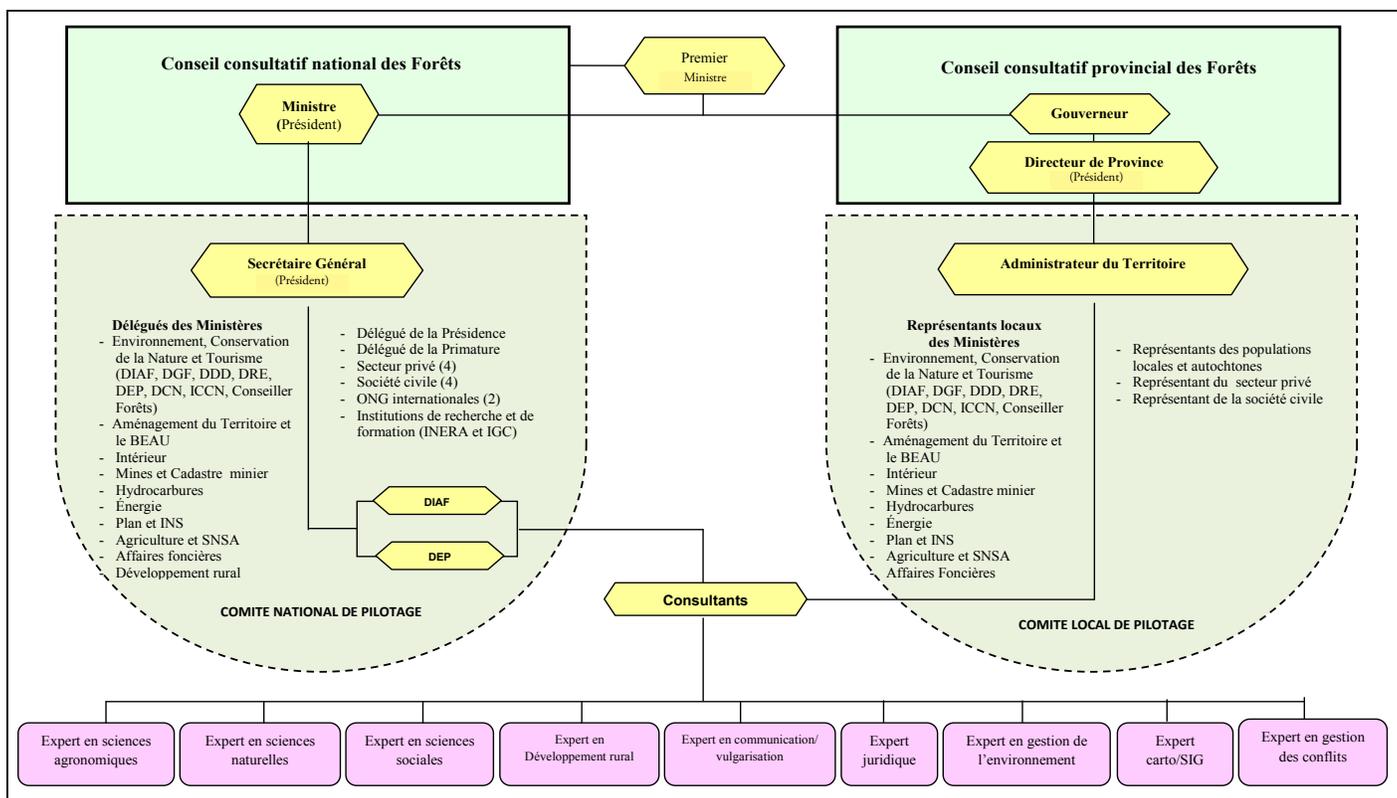


Figure 11.4 : Supervision du zonage forestier en RDC ; DIAF (Direction des Inventaires et Aménagements forestiers); DGF (Direction de Gestion forestière); DDD (Direction du Développement durable) ; DRE (Direction des Ressources en Eau) ; DEP (Direction des Études et de la Planification) ; DCN (Direction de la Conservation de la Nature) ; ICCN (Institut congolais pour la Conservation de la Nature) ; BEAU (Bureau d'Études d'Aménagement et d'Urbanisme) ; IGC (Institut géographique du Congo) ; INERA (Institut national d'Études et Recherches agronomiques) ; INS (Institut national des Statistiques) ; SNSA (Service national des Statistiques agricoles)

Source : Normes de macro-zonage forestier : guide opérationnel, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT)

nage. Étant donné l'étendue des forêts en RDC et les moyens disponibles, le CNPZF se concentre d'abord sur les secteurs clés (production forestière, conservation, agriculture, développement rural, mines, énergie, transport, etc.) afin de :

- bien appréhender le statut actuel des forêts ;
- analyser les différents secteurs et aussi les possibilités et les contraintes de développement ;
- mesurer les buts du secteur national à court, moyen et long terme ;
- préparer les choix et les éventuels arbitrages nécessaires.

Le CNPZF s'assurera que les différents ministères (gestionnaires des ressources et de l'espace) et les autres parties prenantes coopèrent aux tâches du zonage forestier. Il est probable qu'il y aura de nombreux conflits lorsque le CNPZF commencera à travailler et que la nature du zonage sera révélée. Les lois et réglementations régissant d'autres secteurs gouvernementaux pourraient aussi affecter le zonage forestier. Certaines surfaces forestières pourraient être zonées pour l'exploitation minière, l'agriculture, des routes ou quelques autres usages. En fait, certains efforts de zonage agricole et forestier sont déjà en cours dans le Bandundu et ailleurs (Coordination nationale REDD, 2010c ; Impreza-Servisi-Coordinati, 2010a - c).

Les activités subséquentes au macro-zonage consistent à passer de la « vision », qui est le plan de zonage forestier, aux « actes » que sont le classement des forêts et l'enquête publique préalable à l'octroi des concessions. C'est lors de ces opérations que les populations seront le plus sollicitées et interpellées. Ces activités sont clairement identifiées dans les textes réglementaires suivants :

- Le Décret n°08/08 du 08 avril 2008 fixant la procédure de classement et déclasserment des forêts. Ce texte précise la démarche nécessaire au classement des forêts ;
- L'Arrêté ministériel n°024 du 07 août 2008 fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières.

De plus, il existe un guide opérationnel de la Direction des Inventaires et Aménagements forestiers intitulé « Normes d'affectations des terres ». Ce document donne la méthodologie à utiliser pour définir l'affectation des terres à l'intérieur des concessions forestières. La démarche consiste à subdiviser la concession selon trois types de séries qui constituent des affectations prioritaires : (i) série de conservation, (ii) série de protection et (iii) série de production ligneuse. C'est à ce stade que l'on peut faire entrer la notion de micro-zonage. Quant à la cartographie participative, il s'agit d'un outil qui peut être utile dans des contextes qui requièrent une connaissance des zones d'influence des populations.

Photo 11.8 : Les zones de contact entre agriculture, forêt naturelle et plantations, vont devenir de plus en plus nombreuses et importantes



Encadré 11.4 : Un modèle équitable d'accord de clause sociale pour la gestion participative des ressources naturelles en RDC

François Makoloh, Bruno Pérodeau

WWF

Une des principales innovations de la nouvelle Loi forestière de 2002 en RDC est le concept de « cahier des charges sociales ». Ce concept est consacré dans l'Article 89 du Code forestier⁷⁰. Cependant, les mesures d'application de cette nouvelle réglementation forestière restaient encore à définir.

C'est en 2008, après maintes et intenses réunions de concertation sur une proposition de texte d'application, qu'un premier arrêté⁷¹ fut pris. Bien qu'ayant le mérite de définir plus précisément le concept en rendant obligatoire la consultation des populations sur les droits et obligations des parties ainsi que l'implication de l'administration forestière décentralisée, les modalités d'application restaient encore trop vagues aux vues de l'ensemble des parties prenantes du secteur. Particulièrement, le concept de « communauté locale et/ ou peuples autochtones riverains », bénéficiaires directs de cette clause, restait indéfini ainsi que la valeur monétaire qu'ils pouvaient attendre en contre partie d'une perte de jouissance de certains de leurs bénéfices liés à la forêt.

C'est au début de 2009, sous le leadership du WWF en RDC, qu'un premier groupe restreint d'acteurs esquisse une ébauche d'accord pouvant faciliter, le cas échéant, les négociations des cahiers des charges sociales entre les populations riveraines (peuples autochtones compris) et les concessionnaires forestiers. Ce canevas de contrat devait pouvoir résoudre les épineuses questions restées sans réponse jusque là, tout en prévoyant les écueils futurs liés à la mise en œuvre de ces accords. Qui ferait quoi ? Pour qui ? Où ? Et comment s'assurer que les accords passés soient bien connus, respectés et aux bénéfices des populations concernées ?

En fait, ce que l'ensemble des acteurs voulait obtenir était une véritable implication des populations locales afin d'assurer une réelle gestion participative des ressources naturelles. Les modalités d'application de la clause sociale devaient suivre les principes de base de la gestion participative, notamment par la définition claire des parties, de leurs droits, de leurs responsabilités, et des modalités de gestion des bénéfices ainsi que des conflits potentiels. Aussi, la représentativité des parties et leur légitimité devaient être assurées.

Un élément crucial consistait en la définition des communautés locales riveraines. Ce point fut résolu en liant directement les droits d'usages coutumiers et la clause sociale, grâce à la réalisation d'étude socioéconomique et un zonage participatif préalable cartographiant clairement ces droits. Ainsi, la carte annexée au contrat et reconnue par les tiers, sert à circonscrire les communautés bénéficiaires et les forêts pour lesquelles l'exploitant forestier a des engagements.

Une seconde préoccupation majeure était celle de la valeur monétaire de cette clause ainsi que la gestion des fonds générés. Dans le contexte qui caractérise la RDC, où les populations demandent souvent des appuis irréalistes (aéroport, hélicoptère, université, etc.) cette question devait être clarifiée. C'est sur base d'une concertation ouverte avec le secteur privé et au regard des expériences de la sous région, particulièrement dans les concessions forestières certifiées, qu'une ristourne de 2 à 5 \$/m³ de bois prélevé par l'entreprise forestière a été adoptée. Il est prévu que cette ristourne soit versée dans une caisse dénommée « Fonds de développement local ». Ce fonds est géré par le Comité local de Gestion (CLG), auquel participent l'exploitant forestier et les représentants élus de la communauté. C'est en partie ainsi que les préoccupations de légitimité, représentativité, transparence et réelle participation des populations locales et autochtones ont été adressées.

Une fois conclu, l'Accord prévu par arrêté ministériel⁷² est accessible au public via le contrat de concession forestière et son cahier des charges, dont il constitue l'une des annexes. Actuellement, plusieurs exploitants forestiers, ONG locales, nationales et internationales, ainsi que l'administration forestière, participent activement à ce processus. Cette mobilisation et implication des divers acteurs est un signe prometteur.

Pour un pays qui connaît depuis quasi quatre décennies une crise socioéconomique endémique, marquée par une pauvreté généralisée, ce modèle d'accord constitue un outil clé pour contribuer de façon équitable à la réduction de la pauvreté et pour une participation effective des populations locales à la gestion des ressources naturelles. Maintenant que le processus REDD+ a été officiellement reconnu à Cancún, ce modèle d'accord peut certainement être capitalisé dans le cadre de la stratégie nationale de réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts de la RDC.

⁷⁰Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier de la RDC.

⁷¹Arrêté ministériel n°28/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 07 août 2008 fixant les modèles de contrat de concession d'exploitation des produits forestiers et de cahier des charges y afférent.

⁷²Arrêté ministériel n°23/CAB/MIN/ECN-T/28/JEB/10 fixant le modèle d'Accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière et son annexe.

État des lieux au niveau des paysages du PFBC

Depuis la formation du PFBC en 2002, les investissements et les progrès ont été considérables pour soutenir la planification et la gestion de l'aménagement du territoire à l'échelle plus large du paysage, dans certains cas en franchissant des frontières internationales, dans d'autres au niveau sous-national. De nombreuses activités novatrices en matière de planification et de zonage de l'usage du territoire sont en cours dans tous ces paysages du PFBC (Yanggen *et al.*, 2010).

Les anciens rapports sur l'État des Forêts (2006 et 2008) présentaient des descriptions détaillées du contexte, des menaces et des activités des paysages du PFBC ainsi que des données sur

divers indicateurs de gestion et de processus. Voici un résumé du statut de la gestion dans les paysages du PFBC qui montre quelle est l'approche générale du PFBC en matière de macro-zonage.

Superficie totale pour 2010 :

- Superficie totale de tous les paysages en 2010 : 76.686.829 hectares
- Superficie totale en gestion améliorée pour tous les paysages en 2010 : 44.532.826 hectares.

Le tableau 11.2 présente des données plus détaillées sur la superficie des diverses macro-zones communes en gestion améliorée, dans tout le bassin du Congo, au sein des paysages prioritaires.

Tableau 11.2 : La superficie des macro-zones dans les paysages du PFBC en 2008

Type de macro-zone	Nombre de macro-zones	Superficie (ha)
Forêts classées	37	17.883.079
Zones de Gestion communautaire des Ressources naturelles (GCRN)	69	21.040.366
Zones d'Extraction des Ressources (ZER)	41	14.986.727
Total	147	53.910.172

Source : CARPE

La section suivante présente une étude de cas de macro et de micro-zonage dans le Paysage de Maringa-Lopori-Wamba (MLW) en RDC.

Étude de cas du Paysage de Maringa-Lopori-Wamba

□ Aperçu

Le Paysage de Maringa-Lopori-Wamba (MLW), situé dans la Province de l'Équateur en RDC, couvre 73.000 km². Le projet MLW (USAID/CARPE) fut initié par l'*African Wildlife Foundation* (AWF) qui en dirige les activités depuis 2003. L'AWF et un consortium de partenaires ont œuvré pour atteindre les Objectifs stratégiques d'USAID/CARPE qui sont de « réduire la destruction de l'habitat et la perte de la biodiversité par une meilleure gouvernance locale, nationale et régionale des ressources naturelles en vue d'une réduction de la pauvreté » (Dupain *et al.*, 2010a).

La planification de l'affectation des terres est l'approche générale pour atteindre l'Objectif stratégique dans le Paysage de MLW. Le projet considère que la planification et le zonage du territoire sont des composantes centrales permettant de développer les moyens d'une gestion durable des ressources naturelles dans tout le paysage. Le processus de planification de l'affectation des terres tient compte des besoins des communautés locales tout en préservant la forêt dans des endroits clés pour la biodiversité, définis par les résultats d'études de terrain et par les schémas d'usages agricoles et de changements forestiers détectés, à l'échelle du paysage, par la télédétection et par des

analyses spatiales. Les résultats souhaités suivants (conditions) ont été identifiés par le Consortium de MLW :

- Création d'un réseau d'AP interconnectées qui assure la viabilité des espèces à long terme ;
- Assurance qu'il y a suffisamment de forêts converties pour satisfaire les besoins en terres agricoles des communautés locales ;
- Assurance qu'il y a assez de surfaces boisées pour satisfaire le besoin de préserver l'habitat pour la biodiversité et répondre à la dépendance des communautés vis-à-vis de la collecte de produits forestiers non ligneux (PFNL), pour les moyens de subsistance locaux et le bien-être social.

La réalisation de ces conditions exige un macro-zonage et une cartographie des principales zones d'usage spatialement définies (délimitation de l'espace de développement rural, développement d'un réseau d'AP et délimitation de forêts communautaires, par exemple). Grâce à cette carte, il est possible de localiser les priorités et opportunités de micro-zonage.

L'identification de ces priorités dépend du point focal du programme. L'établissement formel de macro-zones exige le développement de plans de gestion pour des concessions forestières⁷³, des AP ou des forêts communautaires⁷⁴. Ces plans de gestion requièrent la délimitation de micro-zones qui accueillent toute une variété d'activités foncières et des stratégies de gestion spécifiques. Dans le Paysage de MLW, l'identification d'aires prioritaires pour le micro-zonage s'est basée sur l'identification de « hauts lieux », reconnaissant les zones où il existe en même temps une biodiversité très importante et une pression croissante due à l'expansion rurale et à la déforestation. Ces zones furent identifiées en

se servant d'une variété de cartes et d'une analyse spatiale de la distribution géographique des différents types d'utilisation des terres et des schémas de changement d'utilisation des terres dans tout le paysage. Les partenaires du MLW se sont focalisés sur le micro-zonage des « forêts protégées » non préservées, zones qui sont plus vulnérables face aux changements non durables de l'utilisation des terres et à la déforestation, spécialement dans des régions à forte densité de population.

Dans le Paysage de MLW, on estime que plus de 50 % de la forêt restera « forêt protégée ». Dans le cadre des objectifs du micro-zonage du MLW, le Consortium de MLW est en train de développer une stratégie formelle pour distinguer dans cette classe de forêts celles qui sont dites « forêts protégées non permanentes » (aussi appelées Zones de Développement rural ou ZDR, désignées pour l'extension durable d'activités rurales dans le cadre d'un plan de gestion), et les « forêts protégées permanentes » (désignées comme forêts protégées pour la gestion communautaire des ressources naturelles ou GCRN).

Un macro et un micro-zonage indicatifs exigent tous deux la participation et une reconnaissance formelle publiques. Selon l'échelle du zonage (macro *vs* micro), les mécanismes pour obtenir une participation totale des parties prenantes et une reconnaissance formelle sont différents car les parties prenantes sont différentes selon le niveau de zonage tel qu'indiqué plus haut. Les processus de reconnaissance formelle peuvent aussi requérir une sensibilisation plus forte à différents niveaux de l'administration politique, en fonction de l'échelle du zonage. Le travail fait au MLW illustre bien ces distinctions et souligne les différences entre macro et micro-zonage pour la planification de l'aménagement du territoire.



Photo 11.9 : Les concessions forestières sont à compter parmi les ZER

⁷³Code forestier 2002 et Arrêté ministériel n°034/CAB/MIN/ECN-EF du 05 octobre 2006 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre du plan d'aménagement des concessions forestières de production de bois d'œuvre.

⁷⁴Arrêté ministériel n°038/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 22 août 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre du plan d'aménagement d'une forêt classée.

□ *Macro-zonage*

Collecte de données et cartographie

Dans le Paysage de MLW, plusieurs grandes macro-zones existent déjà, telles la Réserve de faune de Lomako-Yokokala (créée à la suite d'un exercice de macro-zonage réalisé en 2004-2006, point culminant d'un effort de longue haleine visant à créer une AP pour la conservation des bonobos) et un certain nombre de concessions forestières (MECNT, 2011a) établies lors d'une révision en 2009, à l'échelle de tout le pays, des concessions forestières de RDC. En utilisant la collection de données antérieures composée d'études de la biodiversité complétées par l'input de diverses parties prenantes dans le Paysage de MLW, le Consortium de MLW a produit une carte des macro-zones provisoires pour ce paysage (figure 11.5). Les zones comprennent des concessions forestières existantes, des AP existantes et, en projet, les ZDR situées le long du réseau routier (désignées comme zones de « forêts protégées non permanentes ») et de possibles GCRN (désignées comme zones de « forêts protégées permanentes »). L'analyse des lacunes des données et la collecte participative de données, suivies d'une cartographie et d'une modélisation spatiales ont alimenté le processus de définition des macro-zones.

La cartographie et la modélisation spatiale sont essentielles pour arriver à une bonne compréhension des priorités géographiques de la conservation et du développement rural, préalables à la planification de l'affectation des terres dans le Paysage de MLW. L'Université du Maryland, partie du Consortium de MLW, a généré une série de modèles spatiaux de planification de la conservation pour le paysage afin d'identifier :

- Les zones où l'influence humaine est la plus forte et la plus faible (définies par l'accessibilité pour les populations et par la dégradation de la forêt qui sont des menaces pour la biodiversité terrestre) et les possibilités de conflits hommes-faune sauvage ;
- Des corridors pour la faune, connectant des zones de faible influence humaine et des AP existantes (forêts classées) ;
- Des zones de très grande priorité de conservation ;
- Les zones les plus appropriées pour l'extension future de l'agriculture étant donné la distribution spatiale des populations humaines et la localisation des zones de conservation prioritaires.

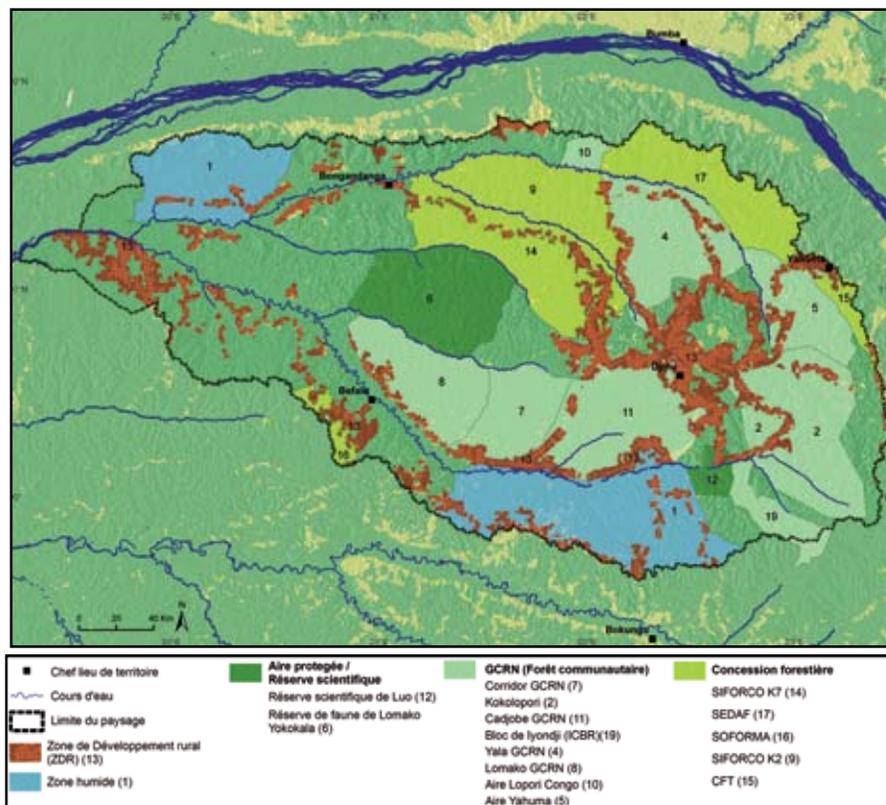


Figure 11.5 : Macro-zones provisoires pour le Paysage de Maringa-Lopori-Wamba
Source : Consortium MLW

Un modèle reprenant les menaces fut construit dans un Système d'Information géographique (SIG) pour identifier l'emplacement de blocs forestiers où l'influence humaine est la plus faible et où les efforts de conservation pourraient être prioritaires. Des corridors de faune reliant ces blocs forestiers⁷⁵ ont alors été modélisés. De plus, un modèle d'optimisation a été généré pour identifier les zones les plus propices à l'établissement de ZDR à un « coût » mineur pour la conservation. Étant donné les emplacements des importants blocs forestiers et des corridors qui les relient entre eux, le modèle a déterminé des zones où l'extension agricole pourrait être encouragée en identifiant la superficie de terres nécessaire pour la subsistance humaine d'ici 2015. La carte qui en résulte (figure 11.6) montre les surfaces idéales

pour une future extension agricole, en fonction de la distribution actuelle des installations humaines, de l'utilisation des terres agricoles, de l'augmentation prévue de la population humaine et des lieux de grande priorité de conservation (y compris des forêts classées, des forêts reculées et des corridors pour la faune). Les résultats de ces modèles, reportés à la vaste échelle du paysage, sont censés n'être qu'indicatifs et doivent être interprétés de façon relativement souple, d'une perspective assez large. Mais ce sont quand même des outils intéressants pour permettre une compréhension plus claire des processus géographiques et des priorités dans tout le Paysage de MLW. Reproduire ce type de modèles va devenir de plus en plus important dans toute la RDC à l'avenir alors que le CNPZF poursuivra le macro-zonage à l'échelle nationale.

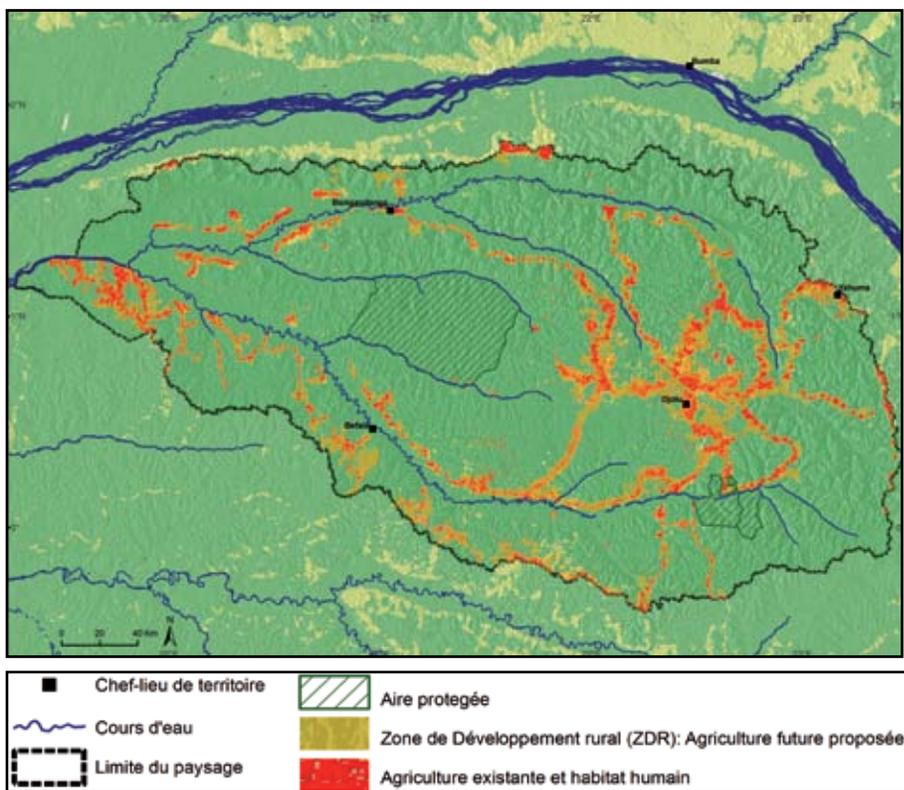


Figure 11.6 : Localisation des zones idéales pour une future extension agricole
Source : Consortium MLW

⁷⁵Via l'utilisation de l'outil *Corridor Designer* d'ArcGIS (<http://corridordesign.org/>)

Participation publique

Au niveau du Paysage de MLW, un Comité de Partenaires locaux et nationaux (CPLN) est composé des Cadres de Concertation (CdC) de chacun des quatre territoires administratifs du Paysage. Les CdC sont composés de représentants de la société civile et d'autorités locales de notabilité variable, hommes et femmes, ainsi que de représentants du secteur privé et de représentants locaux du gouvernement. En fait, le CdC forme la représentation territoriale du CNPZF. Deux représentants du CPLN sont membres du Comité de planification de l'affectation des terres du Paysage de MLW en tant que partie du Consortium de MLW. Les objectifs principaux des CdC sont :

- Participer à la conception du plan d'affectation des terres de MLW et améliorer la compréhension de sa raison d'être, de son développement et de son exécution ;
- Créer une plateforme pour pouvoir exprimer les inquiétudes et les conflits suscités par le processus d'affectation des terres ;
- Informer les parties prenantes du paysage des activités du projet du Paysage de MLW ;
- Coordonner et suivre les activités du projet ;
- Renseigner le CPLN de l'avancement du programme de planification de l'affectation des terres de MLW.

La participation publique au niveau de la macro-zone est centrée sur la formation d'un Comité local de Gestion (CLG) pour chaque macro-zone. Le CLG interagit avec le Consortium de MLW pour le processus de planification de l'affectation des terres et constitue l'entité la plus importante directement impliquée dans la coordination des activités de participation publique au niveau de la macro-zone. Étant donné que, géographiquement, les macro-zones s'étendent souvent sur de multiples unités administratives et politiques (comme les territoires administratifs, par exemple), le CLG se compose de représentants de multiples niveaux et unités administratifs.

Reconnaissance officielle

Le Consortium de MLW a créé un Comité de direction de planification de l'affectation des terres de MLW qui se compose du MECNT, d'autorités provinciales et d'ONG nationales et internationales. Ce Comité de direction approuve les plans de travail du programme du MLW et assure, en tant que tel, que le programme répond au calendrier des priorités de la RDC pour les activités de planification de l'affectation des terres.

Depuis la création de ce Comité de direction, le CNPZF a été instauré et le processus de macro-zonage est devenu officiel. Une reconnaissance formelle de macro-zones participatives telles que celles qui furent créées dans le plan d'affectation des terres de MLW va maintenant être proposée au CNPZF pour approbation par déclaration ministérielle. En 2009, le Consortium de MLW a signé un accord⁷⁶ avec le MECNT pour mener à bien le zonage et la planification de l'affectation des terres dans le Paysage de MLW, avec reconnaissance formelle subséquente du zonage au niveau national de la RDC.

□ Micro-zonage

Collecte de données et cartographie

Le Consortium de MLW donne la priorité au micro-zonage des zones qui atteignent les résultats souhaités (conditions) susmentionnés. De premières études participatives dans le paysage indiquent que les communautés locales considèrent que le secteur agricole est leur première priorité pour générer des revenus. L'accès aux produits forestiers non ligneux (PFNL : viande de brousse, fruits et plantes médicinales, par exemple) est aussi un atout important pour le bien-être social et pour la sécurité de leurs moyens de subsistance. Les forêts qui fournissent des PFNL aux communautés locales procurent aussi un habitat important pour toute une variété d'espèces qui sont à la base de la biodiversité de MLW. Le Consortium de MLW a identifié, par un processus participatif, trois critères pour le développement de micro-zones :

- Mettre de côté suffisamment de forêt protégée à convertir en forêt non permanente pour satisfaire les besoins agricoles ;
- Identifier assez de forêt protégée à convertir en forêts communautaires permanentes pour répondre aux besoins en PFNL ;
- Assurer à la faune sauvage la connectivité entre des habitats situés dans des forêts classées pour garantir leur viabilité.

Les exercices de modélisation spatiale présentés dans la section précédente ont aidé à l'identification préalable de la forêt protégée en question à une échelle assez grossière, en permettant l'identification des forêts les plus importantes pour la connectivité entre les aires protégées, identifiées dans le même temps comme étant les plus menacées par la conversion en terres agricoles par des pratiques de brûlis. À l'échelle locale, les modèles spatiaux sont complétés par une cartographie participative à une échelle plus fine et par la collecte de données avec les communautés locales pour

⁷⁶Arrêté ministériel N°106 du 20 août 2009 portant Dispositions relatives à l'exécution du projet pilote de zonage participatif dans le Paysage de Maringa-Lopori-Wamba.

bien faire la distinction entre les forêts protégées permanentes (GCRN) et les forêts protégées non permanentes (ZDR).

Un projet pilote est en place dans l'est du MLW pour commencer le micro-zonage participatif d'une zone de 2.000 km² située entre deux forêts classées. Cette zone, juste à l'ouest de la ville de Djolu, comprend un vaste centre de production agricole en expansion progressive ainsi qu'un grand corridor reliant deux forêts classées, important pour la faune sauvage. Le programme MLW se lance dans un micro-zonage participatif et dans l'amélioration des moyens de subsistance pour des communautés locales qui vivent dans 27 villages identifiés lors d'un processus facultatif.

Grâce à une cartographie participative complétée par l'utilisation de l'imagerie satellite Landsat d'une résolution de 30 m et par la collecte de données GPS, les limites des terres agricoles et des forêts villageoises « historiques » sont identifiées et cartographiées dans un Système d'Information géographique (SIG). La figure 11.7 montre un exemple de carte réalisée avec ce processus pour un village situé dans la zone d'étude. La carte

montre une image satellite Landsat en arrière-plan. Un polygone jaune délimite la frontière extérieure des zones boisées du village, dont la communauté locale dépend de longue date pour la collecte de PFNL. Comme on le voit sur la carte, cette limite s'étend sur 14 km² vers le nord et sur 7 km² vers le sud. Cette zone boisée peut être constituée d'une combinaison de forêt secondaire (champs abandonnés), de forêt primaire et de forêt marécageuse. La limite agricole, qui ne s'étend pas aussi loin de la route, apparaît sur la carte comme un polygone plus petit au centre du village.

Dans le processus formel de micro-zonage, les polygones forestier et agricole marqués sur la carte sont considérés comme deux micro-zones différentes. La plus grande limite forestière marquée par le polygone jaune est considérée comme celle de la micro-zone de forêt permanente, ou zone de GCRN, alors que la limite agricole marquée par le polygone noir plus petit, est considérée comme celle de la micro-zone de forêt non permanente, ou Zone de Développement rural (ZDR).

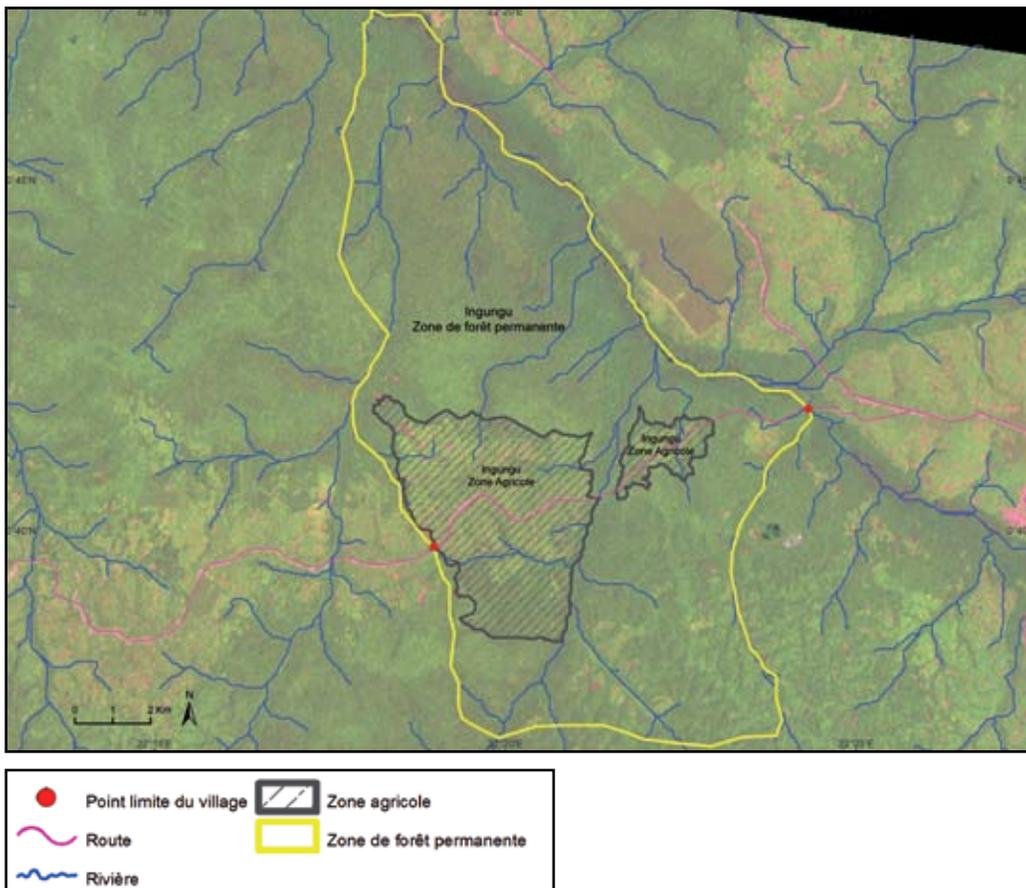


Figure 11.7 : Résultat d'un processus de cartographie participative mené dans une zone du Paysage de Maringa-Lopori-Wamba

Source : Consortium MLW

Des représentants de chaque village ont signé un accord avec le Consortium de MLW stipulant qu'ils respecteront les limites des forêts permanentes et non permanentes en échange d'une amélioration de leurs moyens de subsistance agricoles dans la micro-zone de forêt non permanente. La communauté accepte de ne pas étendre ses activités agricoles en dehors de la ZDR, c.à.d. qu'elle limite la conversion de forêts de la zone de forêts permanentes et qu'elle la protège pour ses collectes de PFNL et pour l'habitat forestier. En échange, les partenaires du Consortium de MLW apportent un support technique et financier pour améliorer la productivité et la diversité de la production agricole dans la ZDR. Avec une amélioration de la productivité à l'intérieur de cette zone de forêt non permanente, on suppose que la quantité de terres agricoles nécessaires pour combler les besoins normaux des ménages va rester stable, voire décroître, même en tenant compte de l'accroissement de la population. Grâce à des discussions et des négociations entre les villages et le Consortium de MLW, il est possible de négocier les limites et les règles de nouvelles extensions agricoles.

Participation publique et reconnaissance formelle

La cartographie participative et la participation publique constituent la base des activités de micro-zonage de MLW. Il est crucial que tous les niveaux de la société locale soient représentés, aussi bien dans le développement des accords que dans tout processus de décision concernant la délimitation de la ZDR dans la forêt protégée.

Des autorités locales au niveau du district, du territoire et du secteur, ainsi que des autorités traditionnelles (représentant le niveau d'autorité du groupement, par exemple) sont impliquées dans les discussions sur le contenu des accords. Suivant des modèles traditionnels, on organise des négociations ouvertes avec les communautés locales en insistant sur la participation des femmes. Suite à ces discussions, un projet de protocole est alors préparé localement en français et en lingala avec tous les membres impliqués. C'est le chef du village qui représente le village à la signature de l'accord.

Après discussion et négociation avec les communautés locales, le projet d'accord est discuté et approuvé par le Comité de direction du Paysage de MLW à Kinshasa, puis validé par les autorités du groupement ainsi que par des représentants des localités des différents groupements. Les accords finaux sont signés en présence des autorités du district et du territoire. La reconnaissance officielle des résultats du processus de micro-zonage exige une même implication des autorités à tous les niveaux, local, provincial et national. C'est la participation interactive de chaque niveau, de local à national, qui peut assurer les meilleurs succès pour les accords de micro-zonage et qui mèneront, finalement, à la signature d'une déclaration interministérielle par le MECNT et le Ministère de l'Agriculture.

À ce jour, 27 villages participent et acceptent ce processus. 21 villages ont défini les limites de leur ZDR et 4 d'entre eux ont aussi défini les limites de leur zone forestière permanente de GCRN. Dans les mois qui viennent, l'équipe de cartographie de MLW travaillera avec les autres villages pour définir les limites des zones forestières permanentes de GCRN restantes.



Photo 11.10 : Explication du principe de micro-zonage à des collectivités

Conclusion

À une époque où les décisions concernant l'affectation des terres à grande échelle sont lourdement influencées par des considérations économiques et par la demande mondiale en ressources (ex. : vastes plantations, exploitation minière, gestion forestière, développement des infrastructures, démographie changeante, etc.), l'importance d'une planification de l'affectation des terres et d'un zonage forestier transparents et coordonnés, qui intègrent une planification participative au niveau du terrain, est tout à fait capitale. Une planification qui doit efficacement répondre aux objectifs et aux intérêts internationaux, nationaux et locaux est un processus par définition complexe et tout à fait critique pour un développement durable.

Certains pourraient prétendre que l'on peut établir de nouvelles aires protégées, des concessions forestières, des permis d'exploitation minière, des plantations de palmiers à huile et des forêts communautaires de façon adéquate sans aucune planification organisée ou sans effort de

zonage. Cependant, une gestion forestière, la conservation de la biodiversité, un développement économique, l'égalité sociale et la bonne gouvernance sont des objectifs très interdépendants qui doivent être abordés simultanément. De nombreux problèmes rencontrés jadis, avec des concessions forestières et minières comme avec des aires protégées, pourraient désormais être évités avec une approche professionnelle de la planification au lieu de l'approche parfois peu méthodique et opportuniste du passé.

De plus en plus, des stratégies REDD nationales mettent en évidence, dans toute la région, la planification de l'affectation des terres pour étayer les contributions de la région à l'atténuation des changements climatiques globaux. Ceci est clairement un développement positif qui, s'il est mené correctement, pourrait avoir des répercussions qui dépassent le défi climatique et aboutissent à des améliorations durables et vraiment nécessaires de la gestion foncière et du développement économique dans tout le bassin du Congo.



Photo 11.11 : Forêt inondée