

La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

Passer de la participation au partage des pouvoirs

Éditeurs Gérard Buttoud (Université de la Tuscia)
 Jean-Claude Nguinguiri (FAO-SFC)

Co-éditeurs Sigrid Aubert (CIRAD)
 Jean Bakouma (WWF)
 Alain Karsenty (CIRAD)
 Irina Kouplevatskaya Buttoud (FAO-FOE)
 Guillaume Lescuyer (CIFOR-CIRAD)

© 2016 FAO et CIFOR

ISBN 978-602-387-029-5

Buttoud G. et J.C. Nguingiri (éds). 2016. La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs. FAO-CIFOR : Libreville-Bogor.

FAO
Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale
BP. 2643 Libreville, Gabon
Email. FAO-GA@fao.org

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16115
Indonésie
www.cifor.org

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Photos de couverture (droite à gauche): Vue sur la rivière Congo entre Kinshasa et Lukolela, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR); Comité de gestion d'une forêt villageoise, région de Pointe-Noire, République du Congo (Irina Kouplevatskaya); Réunion du Comité de gestion de l'aire de chasse communautaire de Liouesso, République du Congo (Alain Noel Ampolo); La route vers Kisangani, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR)

13

Le développement forestier inclusif passe par l'utilisation responsable des terres

Jean Bakouma¹

Résumé

Le bassin du Congo connaît depuis la fin des années 2000 un regain d'intérêt en matière d'utilisation des terres ou de changement d'affectation des terres forestières. Cette évolution répond à la stratégie de diversification économique des États. Elle coïncide avec l'essoufflement des modèles classiques de gestion forestière participative, et se cumule à l'enlisement de la mise en œuvre des Accords de Partenariats Volontaires avec l'Union européenne, et donc de l'amélioration de la gouvernance forestière. De fait, la question de la compétition d'usage des terres se pose avec acuité au regard des attentes en termes d'inclusion de tous les acteurs dans la gestion forestière, de réduction de la pauvreté rurale, et enfin de conservation. Aussi, la stratégie de diversification des sources de capture de rente économique par les États est fortement contrariée par les risques de conflits sociaux et d'accroissement de vulnérabilité des écosystèmes naturels qui lui sont liés. Une telle stratégie n'est pas « soutenable » à moyen-long terme du fait des dégradations qu'elle engendre. La dégradation et corrélativement la préservation des écosystèmes ont un coût qui requiert à la fois des financements responsables, et une échelle de préservation qui est celle du paysage pour prendre en compte l'ensemble des risques. L'approche paysagère intégrée apparaît dès lors comme une solution essentielle.

Mots-clés : *forêt, gestion forestière participative, approche paysagère, dégradation, bassin du Congo.*

1 Docteur en sciences économiques, directeur-adjoint « productions et consommations durables » au WWF France.

13.1 Introduction

L'exploitation des ressources forestières et celle des autres ressources naturelles constituent en Afrique centrale les principales sources des revenus de l'État et de croissance économique. Cette croissance économique autour de 5,5 % par an depuis le début des années 2010 (BAD 2014) reste fâcheusement « théorique », voire artificielle, pour les populations rurales et urbaines en proie à la pauvreté. Dans le secteur forestier africain, les différentes réformes de législation forestière ont quelque peu positivement bousculé le paysage organisationnel dans une perspective participative et « inclusive », sans toutefois donner entière satisfaction en termes de création de richesse et de redistribution. Au Cameroun en 1994, la création de la foresterie communautaire avait été une grande avancée. Cette initiative a été reprise sous une forme ou une autre dans les réformes qui ont marqué le secteur forestier dans le bassin du Congo, cependant, les succès de la foresterie communautaire restent mitigés.

Parallèlement, la dénonciation, par les ONG environnementalistes, de l'exploitation et du commerce illégal du bois a conduit ces pays sous la pression internationale à un engagement vers une meilleure gouvernance du secteur forestier. Mais, les engagements pris en termes de garantie de légalité, avec ou sans les Accords de Partenariat Volontaires (APV) avec l'Union européenne, marquent le pas en raison des pesanteurs internes à ces pays, de l'irruption de la question foncière et donc de l'utilisation des terres, ou du moins de leur changement d'affectation. En même temps, l'attente par de nombreux opérateurs des licences FLEGT et la réorientation du marché vers des « bois légaux » tendent à freiner la certification forestière FSC. Ces évolutions sont cruciales dans ces pays où se chevauchent le droit foncier coutumier et le droit moderne de propriété ou d'usage des terres, et où les grands groupes agro-industriels s'implantent en vue de satisfaire une demande mondiale en augmentation constante. Cette percée des grands groupes industriels dans l'agriculture et l'exploitation minière dans le bassin du Congo répond aux politiques d'attrait des investissements directs étrangers (ZES au Congo, ZES Gabon vert, etc.) clairement affichées dans ces pays, mais également à leur propre stratégie de valorisation du capital à l'échelle mondiale². En effet, les entrées en investissements directs étrangers se sont accrues de 4 % en 2013 par rapport à 2012 et sont appelées à augmenter dans les prochaines années (CNUCED, 2013). À moyen terme, ces investissements seront concentrés sur l'exploitation minière et l'agriculture, qui sont des *drivers* connus de la déforestation.

Engagés dans une stratégie de diversification et de transformation structurelle de leurs économies, notamment l'économie des ressources naturelles, les pays du bassin du Congo se trouvent écartelés entre d'un côté, la réduction de la pauvreté en milieu forestier et corrélativement la création des richesses qui la sous-tend, d'un autre côté, la conservation des écosystèmes, les deux facteurs s'alliant pour poser le problème de l'utilisation des terres par les communautés et leur participation ou inclusion dans les choix d'affectation d'usage des terres à des fins productives ou de conservation. Dans les faits, ce tiraillement des États est grandement en faveur de la capture de rente issue des affectations des terres. De leur côté, les entreprises d'exploitation des ressources naturelles engagées ou pas dans des pratiques responsables semblent faire cavalier seul sans synergie avec les autres acteurs,

2 Et ce, d'autant plus que les capacités de production de l'huile de palme arrivent à saturation en Asie du Sud-Est.

mais uniquement en réaction à la demande de leurs marchés internationaux. Enfin, les petits paysans artisans tentent à leur échelle de satisfaire les marchés locaux urbains, sans s'insérer véritablement dans une logique de développement, mais dans celle de l'économie de subsistance. L'ensemble de ces évolutions amène à s'interroger comment une inclusion de tous les acteurs sociaux et économiques à la gestion forestière, peut garantir à la fois une réduction de la pauvreté rurale et une conservation forestière au moment où l'espace forestier rural est aux prises à des affectations changeantes et concurrentes ? C'est l'objet de la présente contribution qui prend appui sur une approche à l'échelle du paysage pour un « usage responsable des sols³ » et des écosystèmes, afin de tenir compte de l'accroissement des risques et de la nécessaire insertion des communautés dans la chaîne de valeurs.

13.2 De la compétition d'usage des terres à leur nécessaire complémentarité

L'Afrique centrale et particulièrement les pays du bassin du Congo jouissent d'une dotation forestière tropicale qui occupe le deuxième rang mondial, soit environ 200 millions d'ha de forêt tropicale humide selon les sources. D'après la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (EDF 2010), près de 40 millions de personnes comprenant plus de 150 groupes ethniques vivent directement de la forêt pour subvenir à leurs besoins en nourriture, en médicaments, en produits autres que le bois, matériaux de construction et en énergie. En même temps, certains pays de cette région (RCA, Cameroun, Congo, RDC et Gabon) couvrent une superficie agricole d'environ 56 millions d'hectares (Faostat 2015). Cela ne veut nullement dire qu'il s'agit des surfaces cultivées. La République du Congo par exemple dispose d'environ 31 % de ses terres qui sont qualifiées de terres agricoles⁴ (EDF 2013). Il y a là un problème de politique agricole en soi et de régulation d'affectation des terres à des fins productives.

Au Gabon, 20 % des terres du pays sont qualifiées de terres agricoles alors qu'à peine 6 % de ces terres sont allouées aux cultures temporaires et un peu plus de 3 % aux cultures permanentes. Il faut remarquer que la RDC et la RCA, deux pays avec de plus grandes superficies, sont aussi ceux ayant de plus faibles étendues agricoles. Le Cameroun fait figure de grenier de l'Afrique centrale dans ces conditions puisque environ 60 % de ses terres agricoles sont affectées aux terres arables, et qu'autour de 14 % des terres agricoles sont utilisés en cultures permanentes. Le poids du secteur agricole dans l'économie camerounaise est considérable et contribue à hauteur d'environ 20 % au produit intérieur brut du pays. Et pourtant malgré ses performances agricoles comparativement aux autres pays, le Cameroun reste importateur de produits vivriers du fait de certains obstacles d'ordre financiers, organisationnels et infrastructurels.

À l'exception du Cameroun qui s'est doté d'une stratégie de développement du secteur rural (SDSR), cette sous-utilisation des terres agricoles dans le bassin du Congo dévoile en partie la question de la régulation des affectations des terres, autrement dit, des choix

3 Au bénéfice des communautés mais tout en protégeant l'environnement.

4 Selon les sources statistiques officielles internationales ; ces sources obtiennent leurs données généralement auprès des administrations nationales.

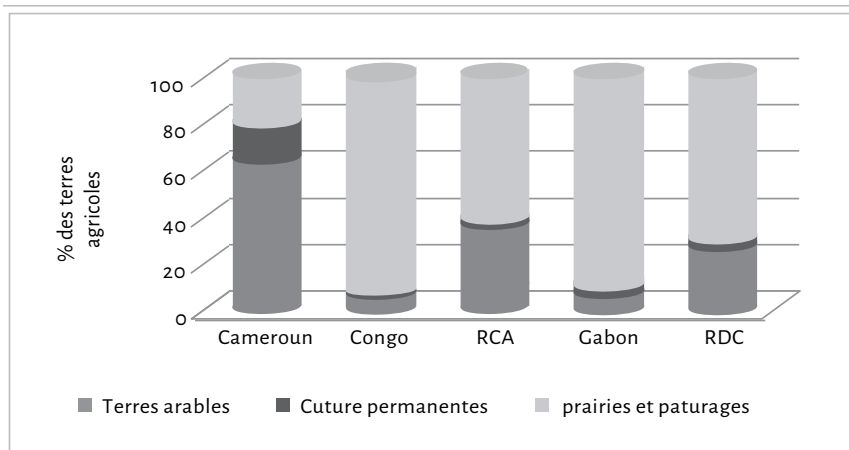


Figure 13.1 Quelques usages des terres agricoles

Source : Faostat - Calculs sur données de 2008-2011.

d'utilisation des terres dans un but précis (EDF 2013). Dans une économie mondiale où la concurrence est la règle et où les agricultures et les tissus industriels nationaux sont inégalement productifs, le déséquilibre agricole en Afrique centrale s'ajoute à l'agriculture sur brûlis et l'approvisionnement en bois de feu pour contribuer à la déforestation. Les nouveaux investissements dans le domaine agro-industriel risquent fort également d'accentuer la déforestation.

Ces activités agricoles, tant soit peu développées se cumulent avec les autres usages des terres notamment l'exploitation minière et les infrastructures hydro-électriques ou les routes, y compris dans des espaces reconnus d'importance en biodiversité et de connectivité écologique. Ainsi, l'espace transfrontalier TRIDOM⁵ par exemple, jusque-là très enclavé et peu anthropisé, connaît des transformations d'usage des terres. Ces changements sont issus des affectations et des usages des terres consécutives à l'ouverture des mines près de Lomié et Mballam (au Cameroun), le projet minier de Bellinga au Gabon sans oublier des infrastructures de desserte lourde. Au Cameroun, le chevauchement entre les permis miniers et les Unités Forestières d'Aménagement (UFA) dans la zone du TRIDOM concerne 61 % des UFA du paysage. Il se traduit implicitement par le non-respect du plan d'aménagement par l'exploitant forestier qui s'expose de facto aux sanctions prévues par la loi (Messina 2015).

Au-delà de l'espace TRIDOM, les affectations des terres pour l'exploitation minière ont connu un regain d'intérêt depuis le début des années 2010. En l'occurrence en République Démocratique du Congo où le secteur minier solide est le moteur de la croissance économique, on y extrait surtout du cuivre⁶, du cobalt, du coltan, de l'or, du diamant, de même que du pétrole qui représente aujourd'hui le quart des revenus de l'État.

Au Congo Brazzaville voisin, en 2011, environ 13 % soit près de 500 000 ha de la surface totale des aires protégées faisait l'objet de conflit d'usage du fait de chevauchements,

5 Cette zone couvre une superficie de 141 000 km² dont 35 968 km² (24 %) d'aires protégées (Dja, Boumba-Bek, Nki et Mengame pour le Cameroun ; Minkébé et Mwagne pour le Gabon ; Odzala pour le Congo).

6 La RDC est le principal producteur de cuivre en Afrique et premier exportateur mondial de cobalt.

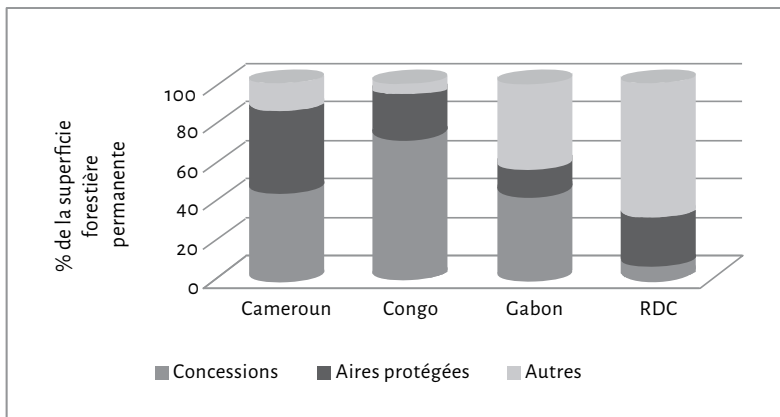


Figure 13.2 Quelques affectations forestières dans certains pays

Source : WRI, Atlas forestiers interactifs des pays 2009 et 2012.

principalement avec les permis miniers. Dans ce pays, entre 2006 et 2011, le domaine forestier permanent en surface a augmenté de 6 % soit près de 1,3 million d'ha de plus, quand la superficie des permis miniers s'est quant à elle accrue de 23 % dans la même période, soit près de 2,3 millions d'ha de plus (WRI 2011). Au Gabon, au-delà de l'exploitation de manganèse et de fer, la manne aurifère est l'objet des convoitises des investisseurs étrangers et d'arbitrages politiques pour l'émergence économique du pays. L'atlas interactif du WRI⁷ dans le bassin du Congo montre des chevauchements inquiétants pour les populations et les écosystèmes forestiers.

Alors que le secteur forestier dans ces pays tente de se réorganiser et d'améliorer sa gouvernance, la question de l'exploitation minière se pose en termes de conflits entre l'exploitation industrielle et l'exploitation artisanale, d'utilisation des terres forestières et d'impacts environnementaux. En effet, le mercure utilisé par exemple pour l'orpaillage pollue les rivières, et l'exploitation minière par les grandes entreprises implique des forages avec des produits toxiques, des abattages d'arbres, des déblaiements de collines, des traitements des minerais avec des substances chimiques.

À ces conflits d'utilisation des terres entre les industriels forestiers et miniers, s'ajoutent ceux entre les industriels miniers et l'exploitation minière artisanale, sans oublier les dénonciations d'ONG environnementales quant à l'empiètement de ces activités industrielles sur les zones de conservation. Ces conflits sont en partie le produit de la stratégie pour « l'émergence économique » de ces pays. Cette stratégie qui se structure à grands traits autour de l'adjonction aux concessions d'exploitation forestière, le développement des concessions minières et des plantations agro-industrielles, notamment d'hévéa et de palmier à huile⁸ consolide la culture politique de capture de rente économique. Celle-ci se traduit généralement par des arbitrages politiques en faveur des investisseurs miniers et des

7 World Resource Institute

8 Il ne s'agit pas de rejeter en bloc le développement de l'agriculture dans ces pays, mais de considérer les risques et de les minimiser en exigeant que ces plantations ou ces extractions minières se fassent selon les standards de durabilité et de bonnes pratiques.

plantations agro-industrielles dans des paysages où se superposent une mosaïque d'utilisation des terres. Ce calcul économique et politique privilégie les retours d'investissement à courte temporalité en matière de choix d'affectation des terres, ce qui n'est pas de nature à soutenir une exploitation responsable des ressources naturelles, minières ou pas. En ce sens, les usages des terres forestières s'accompagnent de dégradation, sinon de déforestation. Cette déforestation est au centre des enjeux environnementaux et de gestion forestière participative sur lesquels, plutôt que de s'affronter, devraient s'accorder les différentes parties prenantes.

13.3 Jeux et enjeux d'acteurs

Les interactions entre parties prenantes dans l'utilisation des produits forestiers et la gestion des terres forestières se sont d'abord cristallisées autour de la question de la déforestation. Abondamment dénoncée par les groupes écologistes, la déforestation s'est imposée dans les tribunes internationales dès le sommet de Rio de 1992. Sous l'effet des pressions des organisations écologistes et des conditionnalités des institutions internationales, les pays du bassin du Congo ont entrepris des réformes de leur législation forestière pour allouer des concessions forestières dans une perspective de gestion forestière durable. Contrairement au secteur agricole, on peut considérer que, dans ces pays, le secteur forestier, grâce à ces réformes, est de loin le mieux structuré malgré les faiblesses encore persistantes. On a assisté à une augmentation des forêts affectées à la conservation⁹, aux communautés locales¹⁰ et enfin à l'exploitation durable du bois même si dans ce domaine il reste encore beaucoup à faire¹¹. De longue date, des accords entre les États et le secteur privé existent sous forme de licences d'exploitation. Près de 50 millions d'ha de forêt sont sous licence d'exploitation par le secteur privé. Des exploitants forestiers ont adhéré à cette évolution vers l'aménagement durable des forêts. En Afrique centrale, cet aménagement durable incarne en soi une dimension de la gestion forestière participative. Celle-ci s'est consolidée avec l'essor des premières certifications FSC (*Forest Stewardship Council*) dans le bassin du Congo en 2006. Mais cet engouement vers la certification forestière FSC semble s'essouffler à l'heure actuelle du fait de la recomposition des marchés internationaux de bois avec l'irruption de la Chine comme premier importateur de bois tropicaux, et l'arrivée des opérateurs asiatiques peu enclins à avancer vers le FSC. En plus de ces deux facteurs, les opérateurs avancent souvent la complexité du système de certification FSC et les exigences trop fortes¹² pour son obtention, ainsi que son coût financier. Ainsi les surfaces certifiées FSC stagnent et ne comptent que pour 11 % des concessions octroyées et 28 % des forêts aménagées. Quoiqu'il en soit, les surfaces aménagées représentent à peine 38 % des concessions allouées, ce qui n'est pas non plus brillant au regard des objectifs politiques affichés (cf. Tableau 13.1).

9 Environ 12% des forêts du Bassin du Congo sont classées en réserve ou parc.

10 On dénombre autour de 18 millions d'ha, sur environ 50 millions, de concessions forestières qui sont théoriquement aménagées.

11 Environ 4 millions d'ha de forêt sont certifiés gestion durable par le FSC.

12 La tentation est grande de suppléer à FSC un système moins exigeant, mais celui-ci court le risque d'être torpillé par les ONG. De même, une fois les licences FLEGT octroyées, il y aura intérêt à ce qu'un seul bois illégal ne soit pas détecté par les ONG, car cela risquerait de remettre en cause l'ensemble du système.

Tableau 13.1 Superficie des concessions forestières de longue durée en Afrique centrale

	Concessions forestières			Concessions aménagées	Concession certifiées FSC
	Superficie (ha)	Nombre	Superficie moyenne (ha)	Superficie (ha)	Superficie (ha)
Cameroun	7058958	111	63594	5071000	940945
Congo	12600221	51	247063	3504159	2443176
Gabon	14272630	150	95151	7181420	2062494
RCA	3058937	11	278085	3058937	0
RDC	12184130	80	152302	0	0
Total	49174876	403	836195	18815516	5446615

Source : FAO Etat des forêts, 2013 ; FSC Facts and figures, octobre 2015

Si on fait l'hypothèse optimiste d'une certification moyenne de 5 millions d'hectares tous les dix ans « toutes choses égales par ailleurs », il faudrait au moins 40 ans pour certifier « gestion durable » tout le massif forestier actuellement alloué à la production dans le bassin du Congo. Il y a donc une marge de progression assez importante pour consolider la gestion durable des forêts en Afrique. Le plan d'action FLEGT¹³ est un appui à cette amélioration à condition qu'il ne soit pas interprété comme un simple mécanisme d'accès au marché européen. Mais au contraire, un mécanisme d'appui à l'amélioration de la gouvernance du secteur forestier africain qui va permettre d'améliorer la durabilité des opérations d'exploitation forestière. Les forêts africaines ont besoin d'être gérées durablement pour continuer à maintenir leur chaîne de valeurs, et résister face aux affectations et usages alternatifs des terres forestières, mais également pour être efficacement prises en considération dans le débat climatique. La consolidation de l'aménagement forestier nécessite d'appuyer l'action des ONG qui ont joué un rôle crucial dans l'élévation du niveau de l'aménagement forestier, dans l'implication du secteur privé, de celle des communautés locales ainsi que des autorités publiques.

Parallèlement, les pays du bassin du Congo s'activent dans des stratégies d'attraits d'investissements directs étrangers, avec notamment l'octroi de concessions à des nouveaux acteurs asiatiques à des fins d'exploitation agricole et forestière. Au Gabon, la société singapourienne Olam est de loin le plus grand allocataire des concessions à la fois pour l'exploitation agricole et pour l'exploitation forestière. Mais dans l'ensemble la relance de la production d'huile de palme est attendue en matière de création de richesses dans l'économie¹⁴.

En fait à certains égards, l'affectation des terres dans cette région suit un processus qu'on peut qualifier d'opaque et de porteur de conflits sociaux et d'usage. Les bonnes intentions dans les documents de stratégie conçus souvent avec l'aide des institutions internationales

13 *Forest Law Enforcement Governance and Trade.*

14 Au Congo : Après plus de deux décennies d'arrêt de la production industrielle d'huile de palme, la relance de la filière est en cours, avec notamment trois sociétés : Eco-Oil Energie Congo, Atama Plantation et sa filiale Lexus Agric. Au Gabon, le groupe agro-industriel Olam a inauguré le 14 août 2015 son usine de transformation d'huile de palme.

sont rarement mises en œuvre de façon efficace du fait de la fragmentation du problème d'utilisation des sols¹⁵. La gestion forestière participative du type foresterie communautaire ou l'exploitation forestière classique sont impactées par l'ensemble des activités de production ou de conservation sur leur territoire.

Cette opacité dans l'affectation des terres n'est pas exempte de risques pour la gestion forestière participative, d'autant plus que l'Afrique est un continent extrêmement vulnérable à plusieurs niveaux. Lorsqu'on cumule les affectations actuelles des terres à des fins de production agricole et d'exploitation forestière, on ne peut occulter la question de la gestion foncière et celle d'accroissement des risques sociaux et environnementaux qui lui sont liés. D'une part, l'arrivée des nouveaux investisseurs agro-industriels est interprétée comme une réduction des terres cultivables, d'autre part, elle est considérée également comme une réduction des surfaces à protéger et pourrait même se traduire par une diminution des surfaces à concéder ou déjà concédées à l'exploitation forestière¹⁶.

Dans ce contexte, on ne voit pas très bien la pérennité du modèle actuel où se chevauchent des forêts pour les communautés, et l'exploitation industrielle du bois ainsi que les espaces forestiers de conservation en raison des tensions que vont engendrer les nouvelles demandes des terres ou leur changement d'usage. En filigrane, apparaissent des risques sociaux, environnementaux et économiques sur base d'insécurité foncière. Dès lors, gérer et réduire ces risques en contrepartie d'un développement forestier inclusif est l'une des clés pour réussir une gestion forestière participative. La prise en compte des différents facteurs de vulnérabilité écologique, politique, économique et sociale implique de gérer et de répartir les risques entre des parties prenantes aux enjeux parfois discordants. Pour cela, il faut se situer à une échelle de vision et d'action plus englobante, en essayant de mieux articuler les initiatives privées et publiques, de consolider les acquis de l'aménagement forestier durable dans la sous-région, et d'intégrer ces progrès dans un nouveau cadre porteur de synergie.

13.4 Face à l'accroissement des risques, l'approche paysagère comme perspective

La dégradation et corrélativement la préservation des écosystèmes ont un coût qui requiert à la fois des financements innovants, et aussi une échelle de préservation qui est celle du paysage pour prendre en compte l'ensemble des risques. Les financements à caractère climatique se situent déjà à cette échelle paysagère pour intégrer plus efficacement les peuples autochtones dans le processus de préservation et de bénéfices issus des écosystèmes. De même, une prise de conscience se développe dans les financements privés qui tendent à se « verdier » de plus en plus en requérant un « cahier des charges vert » aux demandeurs de financement. Sur la sphère réelle, l'heure est à la conciliation des enjeux à l'échelle du paysage pour un usage responsable des sols et des écosystèmes.

15 Par exemple, on trouve des schémas nationaux d'aménagement du territoire d'un côté, les plans d'affectation et d'usage des terres forestières de l'autre de façon complètement déconnectée et sans être sous la même autorité publique. Du coup, il est difficile d'apporter une solution à un problème dont on ne connaît que partiellement les contours.

16 Il existe déjà un différend latent à ce sujet du fait que la nouvelle administration forestière prévoit de réduire les surfaces concédées à l'exploitation forestière au profit d'un changement d'usage.

13.4.1 Aperçu de l'approche paysagère

L'approche paysagère n'est pas nouvelle en soi, elle est déjà en vogue depuis de nombreuses années et il en a été fait référence précise dans le cadre de la CCNUCC. Actuellement, les évolutions en cours en termes d'affectation et d'utilisation des terres en Afrique ou en Asie suscitent un regain d'intérêt de cette approche. Raisonner à l'échelle des paysages permet aux acteurs et décideurs d'avoir une vision plus large en matière d'affectation et d'usage des terres. Tout récemment, la plateforme Terrafrica, lancée en 2005 et pour appuyer les objectifs de l'Initiative du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) du NEPAD, a mis en lumière – que ce soit au Cameroun, au Kenya ou en Côte d'Ivoire – la contribution de l'approche paysage en matière de gestion des terres au bénéfice des paysans et de la conservation. Dans le bassin du Congo, on peut mentionner différentes initiatives qui s'inscrivent dans cette approche, dont l'initiative de l'IUCN « Paysage et Moyens d'Existence » (en abrégé LLS). En partenariat avec le programme TRAFFIC, le WWF, l'ICRAF et le CIFOR, cette initiative cherche à accroître les impacts positifs sur la réduction de la pauvreté rurale, la croissance économique, la qualité environnementale, le bien-être de l'homme et la conservation de la biodiversité. Elle est mise en œuvre dans 11 composantes géographiques dont le paysage transfrontalier de la Sangha, qui regroupe le Cameroun, le Congo, la RCA dans le bassin du Congo.

De même le projet TRIDOM est une approche paysagère de gestion et de conservation de la biodiversité. Le Paysage TRIDOM s'étend sur le Congo, le Gabon et le Cameroun. Il comprend sept aires protégées et couvre une superficie de 141 000 km² dont près de 36 000 km² (24 %) d'aires protégées. Mis en œuvre par le l'UNOPS et le PNUD avec les fonds du GEF et appuyé par les ONG de conservation, le projet TRIDOM est une sorte de « *mega-landscape approach* ».

De son côté, le Programme Régional pour l'Environnement en Afrique Centrale (CARPE) a travaillé depuis de longues années en étroite collaboration avec ses partenaires en vue d'améliorer les capacités de gestion des ressources naturelles dans le bassin du Congo, contribuant à l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux. Les efforts sur le terrain se sont concentrés sur 12 paysages, choisis et délimités en fonction de leur contribution pour la préservation des forêts et la conservation de la biodiversité. Les actions sont guidées par la planification participative de l'utilisation des terres (PUT) en donnant la priorité à trois types de zones (macrozones) à délimiter au sein des paysages : l'aire protégée (AP), la zone de gestion locale des ressources naturelles (GLRN) et la zone d'extraction des ressources (ZER). Les objectifs des trois macrozones du paysage doivent donc être harmonisés et ne pas contrarier ceux du paysage dans son ensemble.

De même une démarche d'extension et de création de nouvelles « forêts modèles africaines », notamment dans les pays du bassin du Congo, a vu le jour en 2010. Appuyés par les gouvernements, 9 forêts modèles sont actuellement en construction au Cameroun (2), en RDC (4), en RCA (1), au Rwanda (1) et en République du Congo (1). Ces forêts modèles sont toutes fondées sur les mêmes principes de base (territoires, partenariats, durabilité, gouvernance, programme d'activité, « réseautage » et mutualisation des savoirs), tout en restant uniques, autonomes et ancrées dans les priorités localement établies¹⁷.

17 RAFM, Réseau Africain des Forêts Modèles.

Enfin, récemment, le projet GFA/GIZ sur l'harmonisation des concepts liés à l'utilisation des terres à l'échelle régionale, a conduit, avec l'appui du WRI, à l'élaboration d'un atlas forestier régional sur l'utilisation des terres de l'espace COMIFAC. Cet atlas fournit des informations sur la superposition des usages des terres utiles pour la modélisation de la déforestation dans le bassin du Congo dans les quinze prochaines années.

L'identification des limites du paysage dépend certainement d'arrangements institutionnels variables selon la taille de ce paysage. La plupart du temps, les enjeux que renferme un paysage nécessitent des arrangements institutionnels plus ou moins flexibles, soit entre nations (cas de TRIDOM pour un grand paysage), soit à l'intérieur d'un même pays (petit paysage), mais couvrant plusieurs districts ou départements dans le cadre duquel les autorités nationales ou locales et un ensemble de parties prenantes décident de collaborer et d'œuvrer au développement d'une vision cohérente pour la gestion du paysage.

De son côté, pour s'affranchir de certaines difficultés de conservation des écosystèmes forestiers entourés de diverses utilisations des sols, le WWF a développé des principes pour une approche paysagère ou à l'échelle d'un territoire. Ces principes reposent sur trois piliers en interaction dynamique : les valeurs écologiques, les valeurs sociales ou éthiques, et enfin les valeurs économiques. Dans la pratique, il y a parfois des contradictions entre certaines valeurs fondatrices de ces principes¹⁸. De fait, cette approche implique une collaboration de long terme et se veut une démarche inclusive et intégrative dans la perspective de créer de la valeur pour toutes les parties prenantes. On parle alors de l'approche paysagère intégrée prenant en compte « une mosaïque d'activités dans un espace socio-écologique en vue de partager les risques et les opportunités »¹⁹.

Cette approche comporte cinq éléments en interaction dynamique qui peuvent se schématiser comme sur la Figure 13.3.

Ces cinq éléments contribuent à l'identification des risques sociaux et environnementaux, à la construction des partenariats pour appuyer et partager la prise de décision, et enfin à la négociation pour atteindre les objectifs multiples.

13.4.2 Les pistes de solutions issues de l'approche paysagère.

Les décideurs africains se trouvent donc impliqués dans des collaborations à objectifs multiples au centre desquelles se trouve l'affectation des terres et leurs usages. Une telle évolution offre un nouveau cadre de fonctionnement qui vise à la fois à créer de la richesse, à protéger les écosystèmes et à améliorer le bien-être des communautés de façon collaborative. Cinq pistes de solutions peuvent être envisagées suivant l'approche paysagère intégrée.

18 Par exemple, un barrage hydroélectrique est une source d'énergie renouvelable qui permet de réduire l'approvisionnement en bois de feu et donc l'impact sur le changement climatique, tout en présentant des risques écologiques et sociaux importants. Un autre exemple est le besoin des communautés locales en infrastructures routières pour accéder au marché alors que cela peut se faire au détriment de la forêt. Pour le WWF, la réponse doit donc être spécifique au contexte.

19 Terrafrica fait la promotion des partenariats d'entreprises pour appuyer les entreprises, les communautés et les écosystèmes.

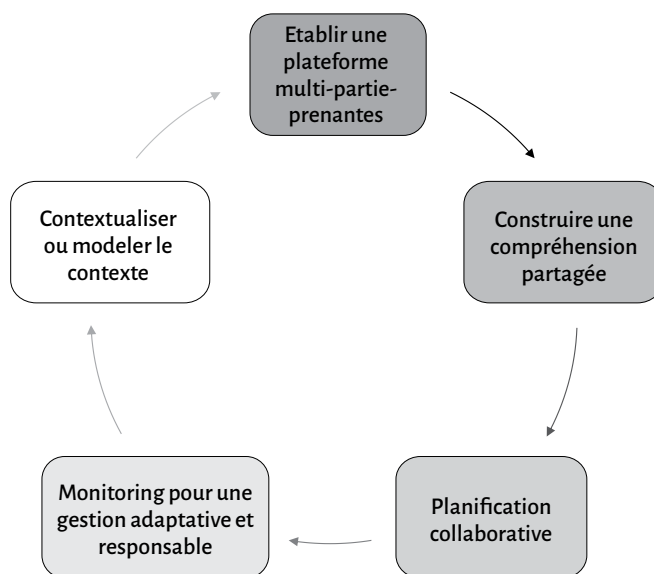


Figure 13.3 Éléments clés d'une approche paysagère intégrée

Source : The little sustainable landscape book. Global Canopy Programme (novembre 2015)

Établir une plateforme multiparties prenantes

Il s'agit d'engager toutes les parties prenantes dans un processus participatif de conception et de gestion des actions dans le paysage. Une telle plateforme doit être instrumentalisée par la présence de facilitateurs chargés de coordonner l'ensemble des acteurs dans des tables rondes de discussions. Elle nécessite une cartographie des parties prenantes. La question sociale, trop souvent malmenée par certaines entreprises sans politique sociale responsable, et malmenée par des décisions publiques opportunistes d'affectation des terres et par l'absence de redistribution efficace des produits de la fiscalité forestière, trouve ici au travers de la plateforme multiacteurs un cadre pour mieux juguler les impacts négatifs induits par ces investissements.

Construire une compréhension partagée

Il s'agit que les acteurs construisent ensemble les questions qu'ils se posent et les solutions à y apporter. Cette construction partagée passe par la circulation de l'information et par le dialogue entre les parties prenantes, de façon à s'approprier les problèmes à traiter et leurs causes dans le territoire, et pour échanger sur les motivations de chacune des parties prenantes. Cela concerne entre autres la fixation des limites du paysage, et l'utilisation des instruments de cartographie spatiale des services écosystémiques. Le consentement libre, informé et préalable complète la boîte à outils pour bâtir cette compréhension, et se prolonge avec l'évaluation des droits fonciers, l'analyse des utilisations des terres et l'analyse des chaînes de valeurs et d'approvisionnement.

Planification collaborative

L'approche paysagère se singularise également en ce qu'elle repose sur un accord de long terme sur des objectifs multifonctionnels et sur un plan d'action collaboratif, réglant

les relations et les activités spatiales qui génèrent des bénéfices sociaux, économiques et environnementaux pour chacune des parties. Cette planification passe par le développement de scénarios, de cadres logiques et de chaînes de résultats. En même temps, le discours sur le changement est accepté, la description des activités et leurs coûts appréhendés. Enfin, elle procède à l'identification des risques et des solutions pour leur atténuation, par la cartographie d'usage communautaire des terres et le zonage du paysage. Il s'agit en fait d'une planification intégrée de gestion des écosystèmes et d'affectation des terres prenant en compte à la fois les besoins de conservation et de développement par les décideurs publics et le secteur privé. Dans les cas de juxtaposition ou de chevauchement des permis d'exploitation entre extraction minière, agro-industrie et conservation, cette planification intégrée fournit un véritable outil d'évitement ou de résolution de conflits d'usage.

Suivi, évaluation gestion adaptative et responsabilité

Il s'agit ici, dans le cadre de l'approche paysagère, de mesurer les progrès et de réaliser les ajustements, en un suivi-évaluation fait d'apprentissage pour la gestion adaptative. L'approche intègre le niveau de référence REDD+²⁰ dans le cadre du suivi évaluation et vérification, mais également le suivi et l'évaluation communautaires, la communication et la gestion adaptative. Dans les « Principes, critères sociaux et environnementaux » du programme ONU-REDD, la nécessité de prendre en compte les communautés dans la problématique du climat apparaît dès le premier principe. De son côté, la FAO, dans sa « feuille de route » pour conforter l'appui aux organisations de producteurs forestiers, préconise dans son cinquième principe de connecter les petits producteurs aux marchés et aux services, mais également les agences de développement et de développer les partenariats avec les ONG. Les projets REDD+ Maï-Ndombé et le projet de charbon biologique « Ecomakala » en RDC avec l'appui du WWF et d'organismes de coopération peuvent être qualifiés d'insertion des communautés dans la chaîne de valeurs, assortie de suivi, évaluation, gestion adaptative et responsabilisation. C'est dans le même esprit que le WWF a développé la démarche de « l'entreprise forestière communautaire » en cherchant le développement des capacités entrepreneuriales des communautés (Bakouma et Sève 2012). Quant au secteur privé leader dans ce cadre, il peut démontrer de façon mesurable à base de principes transparents et pratiques, la valeur sociale et environnementale nette de ses activités. On aboutit ainsi à des indicateurs d'impacts et à des plateformes d'apprentissage et d'évaluation. La référence à REDD+ apporte la mesure de la performance et donc « l'additionnalité ».

Aligner les forces extérieures qui affectent le paysage

La prise en compte des forces extérieures qui s'exercent sur le paysage, comme les modes de gouvernance, l'environnement financier et les marchés, conduit à modeler le contexte afin qu'il appuie les objectifs acceptés dans le paysage. Cela passe par l'identification des politiques qui appuient ou bloquent la participation, la décentralisation, la certification au niveau du paysage (VCS²¹, PSE²², fonds verts, etc.). Cela comprend aussi une sélection des sites d'investissement sur la base des directives connues, appuyées par un système de « vigilance raisonnée » des investissements, et enfin des procédures formalisées et

20 Réduction des Emissions de la Déforestation et la Dégradation.

21 *Voluntary Carbon Standard*

22 Paiements pour services environnementaux

appliquées. Les schémas de certification, qui jouent un rôle en leur qualité d'outils de marché, permettent, lorsqu'ils sont bien appliqués, et basés sur la performance, une gestion environnementale et sociale de l'usage des terres comme cela a été le cas au Cameroun et en Côte d'Ivoire avec l'Initiative Africaine Cacao²³.

Dans le domaine forestier, il a été montré une corrélation positive entre les progrès sociaux et la mise en œuvre par les entreprises de la certification FSC (CIFOR 2013), celle-ci étant le seul outil à ce jour en milieu forestier africain de mise en œuvre des principes de responsabilité sociale des entreprises (Bakouma 2014). La certification peut faire partie intégrante d'une approche en termes de paysage pour autant qu'on étende ses exigences aux villages riverains des concessions forestières. Cela est d'autant plus vrai que la pérennité du modèle économique actuel des entreprises certifiées FSC face aux évolutions du marché des bois tropicaux montre des signes de faiblesses.

À ce jour les entreprises certifiées FSC supportent seules les risques et les coûts liés à l'exploitation responsable des ressources forestières et à l'intégration des communautés riveraines dans les plans de développement local. L'approche paysagère a l'avantage d'identifier les autres activités de production ou de conservation à l'échelle du paysage, et donc de permettre de partager les risques et les coûts avec l'ensemble des parties prenantes.

13.5 Conclusion

Le modèle actuel de travail en « silos » en milieu rural n'est plus soutenable pour longtemps en matière de gestion forestière participative. Les quelques entreprises forestières qui se sont engagées dans la voie d'une production forestière responsable supportent des coûts importants et encourent des risques qui les fragilisent. Les communautés ne sont pas véritablement insérées dans le tissu productif, comme en témoigne le niveau de pauvreté élevé en milieu rural. Les nouvelles affectations des sols à l'agriculture peuvent ne pas faire mieux si l'attention des autorités publiques reste la capture de la rente agricole/minière ou forestière, et si le modèle d'organisation de la production en milieu rural reste le même. L'arrivée des groupes agro-industriels offre des opportunités à saisir et des challenges à relever. Il faut se situer au niveau du paysage ou du moins d'un plus grand territoire pour intégrer les différentes activités de production et de conservation forestières qui impactent les communautés forestières, et finalement urbaines qui dépendent grandement du milieu rural. Ce territoire lui-même doit faire l'objet d'arrangements institutionnels réalistes facilitant l'opérationnalisation des projets. Travailler à l'échelle du paysage en mettant l'accent sur les changements d'affectation des terres permettrait de mieux répartir les risques et de créer des synergies à travers des partenariats multi-acteurs et multi-objectifs. Des entreprises au sein d'une plateforme²⁴ sont plus puissantes afin d'engager les décideurs à créer des conditions au niveau local et national pour créer des richesses et réduire la pauvreté. En se situant à l'échelle du paysage, les différentes utilisations ou affectations des terres s'articulent avec

23 *African Cocoa Initiative* est un partenariat public-privé dont l'objectif est de doubler la productivité du cacao de 100 000 ménages agricoles à travers le renforcement des institutions locales et nationales, tout en augmentant le revenu des agriculteurs de 150 à 200 %.

24 Il s'agit d'une mutualisation d'efforts en vue de créer de la valeur.

Tableau 13.2 Approche paysagère intégrée - représentation synthétique

Éléments clés d'une approche paysagère intégrée	Description	Instruments	Indicateurs
1-Établir une plateforme multi-parties prenantes	Engager toutes les parties prenantes dans un processus participatif de conception et de gestion des actions dans le paysage.	Des facilitateurs ; Cartographie des parties prenantes	1-Carte des parties prenantes finalisée.
		Capacités de suivi évaluation, réunions	2-Une plateforme multiacteurs est constituée.
-Construire une compréhension partagée (s'assurer que toutes les parties prenantes ont l'information nécessaire et déclencher le dialogue)	Avoir une compréhension partagée parmi les parties prenantes sur les problèmes à traiter et leurs causes, les relations entre les parties et comprendre les motivations de chacune des parties.	Instrument de cartographie spatiale des services écosystémiques (ex. Invest).	3-Évaluation du capital social et environnemental
		Évaluation sociale et environnementale stratégique et des droits fonciers, CLIP	
		Analyse de la chaîne de valeurs et d'approvisionnement	
3 Planification collaborative (accord de long terme sur les actions sur le paysage qui vont bénéficier à chacune des parties)	Accord sur des objectifs multifonctionnels et un plan d'action collaboratif, accord également sur les relations et activités spatiales qui génèrent des bénéfices sociaux économiques et environnementaux.	Analyse des utilisations des terres et des changements d'utilisation des terres	4-Changement d'usage des terres et facteurs de tendance de long terme, causes des problèmes.
		Instrument de développement de scénario, cadre logique et chaîne de résultats	5-Vision paysagère et plan d'action finalisés
		Théorie du changement acceptée, description des activités et leurs coûts	
		Identification des risques et leur atténuation	
4- Suivi, évaluation gestion adaptative et responsabilité (mesure de progrès et ajustement)	Suivi évaluation et apprentissage pour la gestion adaptative.	Cartographie d'usage communautaire des terres, zonage du paysage	6-Planification spatiale intégrée
		Niveau de référence REDD+ ; suivi évaluation et vérification, suivi et évaluation communautaire	7- indicateurs d'impacts, état des lieux de référence et suivi évaluation en place.
5- Contextualiser ou modeler le contexte (aligner les forces extérieures qui affectent le territoire/paysage)	Influence sur la gouvernance, l'environnement financier et les marchés qui impactent le paysage de sorte qu'ils appuient les objectifs acceptés dans le paysage.	Apprentissage, communication et gestion adaptative	8-Plateforme d'apprentissage et d'évaluation.
		Identification des politiques qui appuient ou bloquent la participation, la décentralisation, le CLIP etc.	9-Entreprendre une analyse politique
		Certification au niveau du paysage ex. VCS, PSE, sélection des investissements au niveau du paysage, fonds verts etc.	10-Revue des pratiques de financement durable et des opportunités de production responsables.

Source : WWF, Integrated landscape approach

à la fois efficience et efficacité en matière d'approvisionnement durable et d'intégration des communautés dans les processus de production et de conservation. Des entreprises comme Mondi dans la filière papier ont adhéré à la plateforme NGP (Nouvelle Génération des Plantations) pour contribuer efficacement à la gestion de l'eau et à l'amélioration du niveau de vie des populations. Les entreprises impliquées dans l'approche paysagère peuvent plus facilement se focaliser sur la qualité de leurs investissements et bénéficier d'effets d'aubaine avec les autres acteurs économiques y compris les communautés locales dans un partenariat stratégique. Dans la mesure où le salariat n'est plus le seul mode d'insertion dans le tissu économique, les communautés doivent être formées et encadrées dans un objectif d'entrepreneuriat individuel afin d'assurer leur participation à la chaîne de valeur dans les plateformes multi-acteurs. Cette méthode est souvent basée sur le partage d'information dans la plateforme comme point de départ des décisions mieux informées. Elle permettrait aux autorités publiques de mieux se coordonner en matière d'affectation des terres. Le gouvernement ainsi que les autres acteurs comme les ONG, les agences de développement et les autres institutions, pourraient intervenir en transversal pour appuyer techniquement la plateforme et les communautés, et mobiliser les différents financements qui sont susceptibles de répondre à la multiplicité des enjeux à l'échelle du paysage.

Au total, l'approche paysagère procède par intégration et création de synergies entre les différents usages sur un même territoire. Elle offre un cadre privilégié pour la gestion forestière participative en intégrant tous les groupes marginalisés ou exclus dans le processus du développement forestier. Ainsi, pourrait-on prétendre à un développement forestier inclusif sous réserve que d'autres questions de gouvernance politique, économique et foncières soient résolues.

Bibliographie

- Banque Africaine de Développement 2014 *Perspectives économiques en Afrique : les chaînes de valeur et l'industrialisation en Afrique*. Ed. de poche.
- Bakouma J. 2014 *La certification FSC garantit-elle la responsabilité sociale des entreprises dans le Bassin du Congo ?* ID4D <http://ideas4development.org/en/author/jean-bakouma/>
- Bakouma J. et Sève J. 2012 L'entreprise forestière communautaire. *Secteur privé & Développement* 14:13-17.
- Cerutti P. et al. 2014 *Impacts sociaux de la certification FSC : évaluation dans le Bassin du Congo*. Document occasionnel n° 105. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Cotula L. et Vermeulen S. 2009 *Accaparement de terres ou opportunité de développement*. IIED briefing, Sept. 2009.
- Denier L., Scherr S., Shames S., Chatterton P., Hovani L. et Stam, N. 2015 *The Little Sustainable Landscapes Book*. Oxford, Global Canopy Programme.
- De Wasseige C. et al.(éds)2010 *Les forêts du Bassin du Congo : état des forêts 2010, 2012*. Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- De Wasseige, C. et al.(éds)2013 *Les forêts du Bassin du Congo : état des forêts 2010, 2014*. Weirich.
- FAO 2014 *Roadmap for strengthening forest and farm producer organizations*. Policy brief, Rome.

FAO 2015 *FAOSTAT*: <http://faostat3.fao.org/home/E>.

Lejeune G. et al 2013 *Ecomakala, répondre à la demande énergétique pour protéger les forêts du parc Virunga Nord Kivu et lutter contre la pauvreté*. WWF, multigr.

Messina Ndzomo J.P. 2014 *Cartographie des conflits d'utilisation des terres en milieu forestier : cas de la partie camerounaise de la Trinationale Dza Ozala Minkebe (TRIDOM)*. Mémoire de master en aménagement et gestion participative des ressources forestières. Université de Dschang, Cameroun.

ONU-REDD 2011 *Stratégie du programme ONU-REDD 2011*.

WCF 2015 *Rapport de progrès « CocoaAction »*. Mars 2015, World Cocoa Foundation.

Wu J. 2008 Land use changes: economic, social and environmental impacts. *Choices* (23):1-5.

Würtenberger L. et al. 2006 Virtual land use and agriculture trade: estimating environmental and socio-economic impacts. *Ecological Economics* (57):679-697.

WWF 2014. *Land use principles and agriculture guidelines*. Document de travail. World Wildlife fund for the nature, multigr.

WWF 2015 *Facts and figures*. Oct. 2015: <http://info.fsc.org/>

Yanggen D. et al.(éds) 2010 *Conservation à l'échelle du paysage dans le Bassin du Congo : leçons tirées du programme régional pour l'environnement en Afrique centrale (CARPE)*. UICN, Gland, Suisse.