UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Aménagement du territoire et impacts sur la gestion durable des écosystèmes forestiers en Afrique centrale

Guizol, Philippe et al.

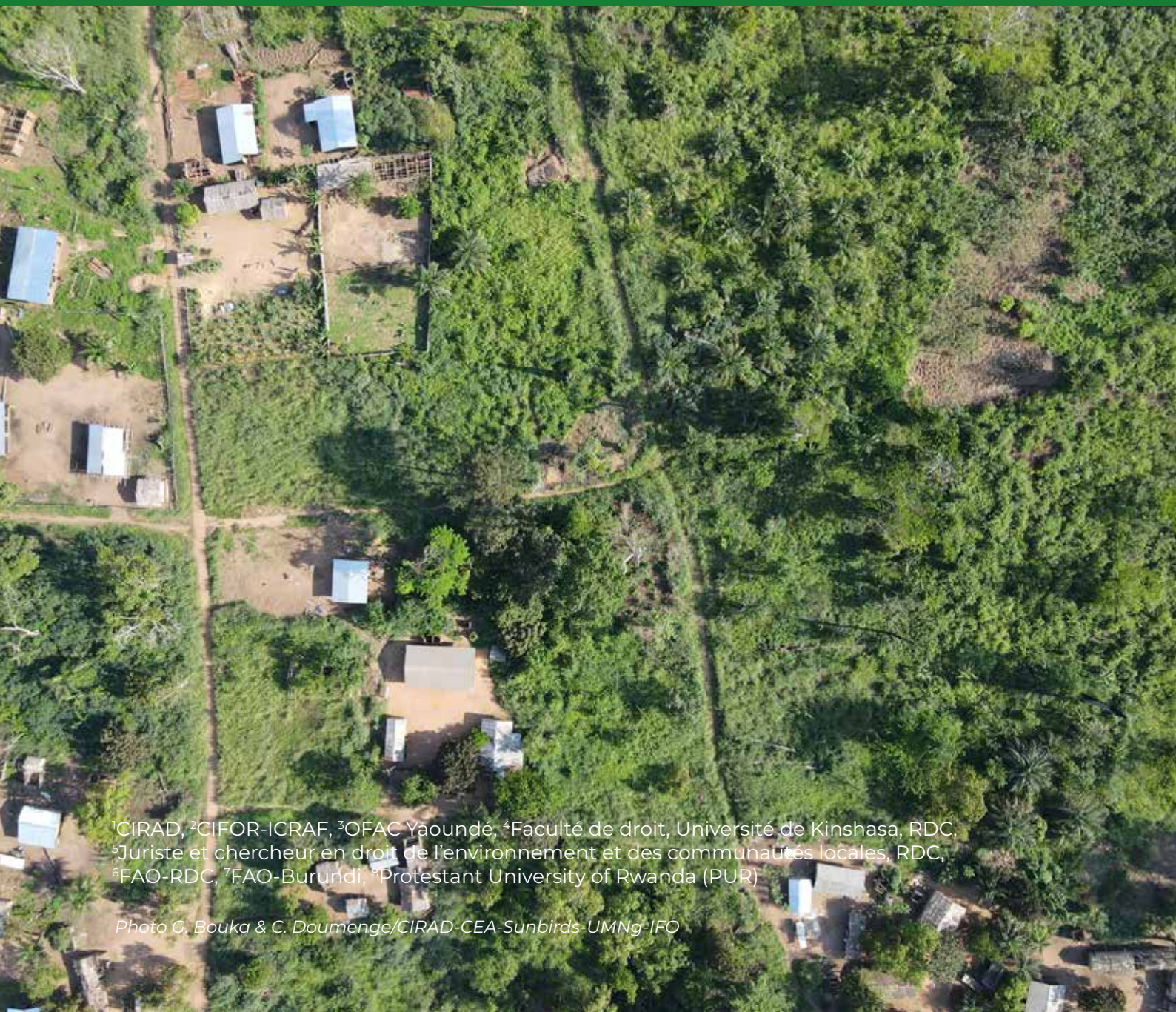
2024
CIRAD
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/1462

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

CHAPITRE 11

Aménagement du territoire et impacts sur la gestion durable des écosystèmes forestiers en Afrique centrale

Auteurs : Philippe Guizol[1,2], Liboum Mbonayem[2], Abdon Awono[2], Donald Djossi[3], Pamela Tabi[2], Marie Ange Ngobieng[1], Blaise-Pascal Ntirumenyerwa Mihigo[4], Prince Lungungu[5], Roger Mbuyu Kimpesa Kasulo[4], Cléto Ndikumagenge[6], Salvator Ndabirorere[7], Gloriose Umuziranenge[8], Charles Doumenge[1]



[1]CIRAD, [2]CIFOR-ICRAF, [3]OFAC Yaoundé, [4]Faculté de droit, Université de Kinshasa, RDC, [5]Juriste et chercheur en droit de l'environnement et des communautés locales, RDC, [6]FAO-RDC, [7]FAO-Burundi, [8]Protestant University of Rwanda (PUR)

Photo G. Bouka & C. Doumenge/CIRAD-CEA-Sunbirds-UMNg-IFO

Introduction

> **L'aménagement du territoire (AT), en général, est une politique qui tend à organiser les activités humaines sur un espace géographique défini, basé sur un objectif à long terme. Cette politique a pour but de renforcer la cohésion sociale de cet espace à différentes échelles. L'organisation du territoire définit à une échelle plus fine des zones, des sous-territoires et y affecte pour chacun des objectifs en cohérence avec l'objectif global de long terme de l'AT.**

L'AT au niveau national est une action volontaire de l'État, qui produit un cadre devant être ensuite décliné et revisité aux différentes échelles du territoire national. Il existe de nombreuses définitions de l'AT au niveau national[1]. En Afrique centrale, souvent, cet objectif national a d'abord eu pour but de créer les conditions du développement économique ; plus récemment est apparue la nécessité de concilier cet objectif économique avec les exigences de gestion durable de l'environnement et en particulier des écosystèmes forestiers.

Bien que pensée dans tous les cas, cette organisation de l'espace peut être formelle ou informelle. Bien avant la naissance des États, des modes d'occupation de l'espace révélaient déjà des formes d'organisation liées à des activités et des valeurs humaines qui font partie des paysages d'aujourd'hui, telles que les forêts sacrées.

Les questions environnementales telles que la déforestation, le dérèglement climatique, les feux de brousse, les crises sanitaires affectent les forêts. L'impact de ces facteurs sur l'environnement implique que l'on reconsidère les rapports entre l'homme et la nature. Toutefois, une question demeure : comment reconsidérer ces rapports ? Le plus souvent, on évoque la nécessité de recourir à de nouvelles formes d'AT qui auraient pour but d'atténuer à la fois les menaces qui pèsent sur les économies, d'améliorer le bien-être des sociétés et l'environnement et de stimuler des dynamiques de développement à long terme. Les phénomènes mondiaux ont élargi le champ d'analyse de l'AT avec l'introduction de nouveaux enjeux environnementaux et l'apparition de nouveaux acteurs et jeux de pouvoir. Plus récemment, le modèle d'aménagement du territoire, multiéchelle du local au national et parfois au supranational, associant des approches participatives selon les principes de la bonne gouvernance et du développement durable, a été encouragé par les bailleurs de fonds pour concilier développement local et enjeux mondiaux (Buttoud et al. 2016).

---

1 Exemple : « Politique consistant à rechercher, dans le cadre géographique national, la meilleure répartition des activités économiques en fonction des ressources naturelles et humaines. L'aménagement du territoire consiste, par une action volontariste de l'État, à répartir harmonieusement sur le territoire national les hommes, les activités, les outils d'éducation, les infrastructures de transport. Cette politique s'inscrit donc en opposition avec les lois économiques du simple jeu de marché. Elle se veut correctrice des déséquilibres géographiques, entre régions, entre villes et campagnes, entre zones dynamiques et zones déshéritées.

(Larousse, 2022, Aménagement du Territoire, Encyclopédie. Disponible à l'adresse : https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/am%C3%A9nagement_du_territoire/20390)

L'Afrique centrale, une région aux forêts longtemps épargnées, est actuellement de plus en plus soumise à la déforestation (FAO 2020). En effet, en AC, les moteurs de la déforestation ont tendance à s'emballer ; la population grandit rapidement, les villes s'étalent en entraînant une demande croissante des marchés domestiques en produits agricoles ou forestiers comme le bois-énergie, enfin de nouveaux réseaux routiers facilitent l'exploitation de ressources forestières pour le bois, mais surtout pour accéder à la terre et développer l'agriculture (Marien et al. 2013). Une nouvelle organisation des espaces serait nécessaire pour produire à la fois de la nourriture, du bois, de l'énergie et des fibres tout en préservant les écosystèmes qui fournissent l'eau et les services de régulation indispensables à la résilience des espaces productifs et au bien-être des populations (Nyström et al. 2019).

Certains pays affichent clairement une politique d'AT, par exemple le Cameroun, d'autres moins. Néanmoins, on peut noter souvent l'existence d'un ensemble d'actions publiques ou privées ayant pour objectif de faciliter le développement économique, la cohésion sociale ou la protection de l'environnement dans des espaces. Ces actions sont finalement des formes d'aménagement du territoire.

De façon pratique, nous proposons de distinguer en Afrique centrale, d'une part les interventions décidées par les gouvernements des États (spatial planning ou AT au sens français) ou bien de très grandes régions dont les objectifs sont structurants, caractérisés par des processus de décision de types descendant (top-down) et d'autre part les interventions locales sur les territoires (développement territorial) à l'initiative de divers acteurs dont les processus de décision sont plutôt de type ascendant (bottom-up). Ces deux processus de décision ne sont pas cloisonnés et la qualité de la mise en œuvre des politiques d'AT dépend en grande partie de l'articulation entre ces deux mouvements qui influence en particulier l'engagement des acteurs et la manière dont les ressources naturelles sont effectivement gérées. C'est aussi à ce niveau d'articulation que s'affrontent la coutume et la loi et que se joue la paix sociale à long terme ainsi que la durabilité des ressources renouvelables.

L'ambition de ce chapitre est de faire un point sur les modalités de l'AT dans quatre pays de l'Afrique centrale : Cameroun, RDC, Burundi et Rwanda. À partir d'une tentative d'approche comparée, nous allons identifier les dynamiques, les opportunités et les enjeux des ressources forestières en Afrique centrale. Nous fournirons d'abord quelques données sur la gestion des terres en Afrique centrale avant d'analyser les formes d'AT dans les quatre pays susmentionnés.

11.1 Données sur la gestion des terres en Afrique centrale

Les pays d'Afrique centrale sont de taille très différente : à côté du géant, la RDC, qui couvre 2,3 millions de km^2, le Burundi, le Rwanda, la Guinée Équatoriale, STP font moins de 30 000 km^2. Des pays très peuplés présentent un couvert forestier modeste, le Rwanda (28 %), le Burundi (16 %) alors que d'autres tels que le Gabon et la Guinée équatoriale sont boisés à plus de 80 %. Certains pays se trouvent majoritairement en zone forestière tels que le Congo et le Gabon, d'autres ont des climats arides tels que le Tchad et la partie nord du Cameroun.

Tableau 11.1 : Données générales par pays d'AC

Pays	Superficie (km²)	Population	Densité (habitants / km²)	IDH	PIB (milliards USD)	Espérance de vie (ans)	Couvert forestier (km²)
Burundi	27 834	11 759 805	422,50	0,423 / 1	3,08	61,20	4 537
Cameroun	475 650	23 799 022 (2018)	50,03	0,563 / 1	38,50	58,90	220 000
Congo	341 821	5 279 517	15,45	0,608 / 1	11,26	64,30	239 874
Gabon	267 667	2 074 656 (2020)	7,75	0,702 / 1	16,66 (2019)	66,20	235 900
Guinée équatoriale	28 051	2 015 334	71,85	0,588 / 1	13,32	58,40	26 912
RCA	622 984	5 745 135	9,22	0,381 / 1	2,38	52,80	269 030
RDC	2 345 410	95 784 841	40,84	0,459 / 1	47,23	60,40	1 500 000
Rwanda	26 338	12 089 721	459,02	0,536 / 1	9,51	68,70	7 247
STP	1 001	201 770	201,57	0,609 / 1	0,42	70,20	890
Tchad	1 284 200	16 818 391	13,10	0,398 / 1	11,32	54,00	ND

ND : Non disponible.
Source : https://www.populationdata.net

Tableau 11.2 : Occupation des terres en million d'ha et % par pays selon les grandes catégories de l'Atlas de l'OFAC

Pays	Superficie en millions ha	Couvert forestier en millions ha	Couvert forestier en % du territoire national	Aires protégées en millions ha	Aires protégées en % du territoire national	Concessions en millions d'ha	Concessions en % du territoire national
Burundi	2,78	0,45	16 %	0,15	5 %	0,00	0 %
Cameroun	47,57	22,00	46 %	4,05	9 %	6,25	13 %
Congo	34,18	23,99	70 %	3,89	11 %	14,50	42 %
Gabon	26,77	23,59	88 %	9,39	35 %	14,69	55 %
Guinée équatoriale	2,81	2,69	96 %	0,59	21 %	ND	ND
RCA	62,30	26,90	43 %	12,31	20 %	3,02	5 %
RDC	234,54	150,00	64 %	33,61	14 %	12,32	5 %
Rwanda	2,63	0,72	28 %	0,23	9 %	0,00	0 %
STP	0,10	0,09	89 %	0,03	35 %	0,00	0 %
Tchad	128,42	ND	ND	ND	ND	ND	ND

ND : Non disponible.
Source : OFAC 2020

11.2 Quelques formes d'aménagement du territoire en AC

11.2.1 L'aménagement du territoire au Cameroun

L'aménagement du territoire durant la période précoloniale au Cameroun

Les modes d'occupation de l'espace en vigueur durant la période précoloniale ont créé la coutume encore vivante de nos jours.

Tableau 11.3 : Occupation de l'espace au Cameroun pendant la période précoloniale

Périodes	Événements historiques précoloniaux marquants de l'occupation des terres au Cameroun	Institutions
Entre le XVIe et le XIXe siècle	• Le Cameroun fut le théâtre de grandes migrations et mouvements de populations. Historiens et sociologues s'accordent généralement à reconnaître que ces migrations, venues de trois directions différentes, s'y sont rencontrées. • La première migration fut très probablement celle des tribus bantoues. Ces populations poussèrent progressivement leur avance vers le sud du pays, se répandant jusqu'au Gabon et au Congo en se mêlant aux Fangs, lors du deuxième grand mouvement de migration. Ce dernier semble avoir suivi la ligne de démarcation des eaux du Nil et du Congo, en se dirigeant nettement de l'Est à l'Ouest. • Quant à la troisième direction, elle est d'orientation Nord-Sud et traduit, du moins dans les grandes lignes, le désir des peuplades voisines du Sahara de progresser vers les régions fertiles du Soudan.	Peuples autochtones en migration
Ère précoloniale	• La terre était gérée par les chefs de clans ou encore les gestionnaires fonciers au sein des communautés de base. • La terre ne pouvait pas être aliénée par la vente par crainte d'épuiser le patrimoine familial ou villageois. Tout membre ayant besoin de terres pour l'agriculture ou la culture devait s'adresser à l'autorité traditionnelle ou au chef de famille contrôlant la terre pour demander une portion de terre, qui lui appartenait pour les générations à venir. • La sécurité foncière n'était pas une préoccupation et une fois les terres occupées, les gens pouvaient pleinement profiter de leurs terres.	Chefs de clans et communautés

Tableau adapté par Liboum Mbonayem, sur la base de Kenfack Essougong et Teguia (2019)

Historiquement, le Cameroun est le seul pays en zone CEMAC à avoir été sous administration coloniale de l'Allemagne (1884-1913), de l'Angleterre (20 % du territoire, 1919-1961) et de la France (80 % du territoire, 1919-1960) avec une forte incidence politique et administrative pour l'adoption du système de tenure foncière.

L'AT durant la période post-coloniale au Cameroun

Au Cameroun, l'organisation territoriale a été, historiquement, fortement structurée par la présence de plusieurs pôles urbains : Douala, Buea, Yaoundé, Edéa, Ebolawa, Lolodorf, Eséka. L'État a pris conscience de la nécessité de la planification pour construire des villes viables à partir d'un plan d'aménagement décentralisé. Le territoire s'est doté d'un traçage intégrant toutes les couches d'organisations administratives. Le pays compte à ce jour 10 régions, 58 départements,

Tableau 11.4 : Occupation de l'espace au Cameroun pendant la période coloniale

Périodes	Période coloniale : la perte des droits coutumiers sur la terre	Institutions
Période allemande (1884-1916)	• À l'époque allemande, la plupart des indigènes étaient privés de leurs terres et seuls les Allemands pouvaient acquérir des terres. • En 1896, les Allemands ont promulgué une loi convertissant toutes les terres inoccupées sur l'ensemble du territoire en propriété du domaine allemand d'outre-mer. • Ils ont ensuite introduit un registre où toutes les transactions foncières étaient enregistrées. • Le contrôle allemand s'est terminé suite à la défaite allemande de la Première Guerre mondiale.	Administration coloniale allemande
Période française (1919-1960)	• Après la guerre, en vertu de la déclaration anglo-française, le pays fut divisé en deux parties inégales, la France contrôlant 80 % du territoire et la Grande-Bretagne 20 %. • Trois régimes fonciers étaient en vigueur : le système de transcription, le système de reconnaissance des droits fonciers coutumiers et le système d'enregistrement foncier. Mais aucun certificat foncier n'a été délivré dans ces trois systèmes. • De plus, malgré son engagement à respecter les coutumes locales vis-à-vis des terres, la France a promulgué un décret convertissant toutes les terres qui n'étaient ni individuelles ni dûment enregistrées, en propriété de l'État français. • Pour accroître son contrôle sur les espaces, l'administration française a pris un autre décret déclarant comme propriété de la France toutes les terres laissées inutilisées ou inoccupées pendant une période de 10 ans. • En juin 1959, le système d'enregistrement a ensuite été mis en place et a permis à chaque Camerounais de faire reconnaître ses droits coutumiers à l'issue d'une procédure aboutissant à la délivrance d'un document appelé « livre d'enregistrement foncier » ayant valeur probante. Or, sur le terrain, ces droits n'ont pas été reconnus.	Administration coloniale française (Gouverneur et Préfet français)
Période britannique (1919-1961)	• La Grande-Bretagne appliquait de son côté un système de gouvernement indirect, et la principale loi foncière (Ordonnance n° 1 de 1927) prévoyait que toutes les terres, à l'exception des domaines enregistrés et reconnus par les Britanniques, étaient des terres indigènes placées sous le contrôle et la disposition du Premier ministre qui devait les détenir et les administrer pour les indigènes. • Aucune utilisation des terres indigènes n'était valable sans le consentement de l'État britannique et les droits de propriété des indigènes sur les terres ancestrales ont été convertis en droits coutumiers d'occupation. • En vertu du droit d'occupation conféré par la loi, les non-autochtones ont reçu des certificats d'occupation sur les terres qu'ils ont acquises illégalement. Et contrairement aux Allemands et aux Français, peu d'expropriations ont cependant été enregistrées avec les Britanniques. • L'administration coloniale britannique a essayé de respecter les droits des autochtones concernant les terres et la seule expropriation à leur charge fut la conversion de 264 000 acres de terres administrées en réalité par des agriculteurs allemands autour du mont Cameroun en une propriété du gouvernement colonial britannique du Nigéria. • Après l'expropriation des agriculteurs allemands, deux ordonnances furent signées en 1946. La première autorisait le gouverneur colonial en place « à acquérir et à utiliser les terres comme il l'entendait pour promouvoir le bien commun des habitants autochtones du Sud du Cameroun », et la seconde a créé la Cameroons Development Corporation (CDC) en tant qu'organe statutaire chargé d'assumer le contrôle des plantations. • En 1956, toutes les terres sont devenues la propriété des autorités coutumières, à l'exception des terres privées dites « franches » et « à bail ». Les droits des peuples autochtones étaient désormais protégés par les dirigeants traditionnels. • En outre, le représentant de la Grande-Bretagne, le « commissaire », était chargé de veiller à l'application de la loi et de protéger tous les droits autochtones, mais un décret autorisant le gouvernement à acquérir des terres à « des fins publiques » a également été signé à cette occasion. Cette mesure laissait encore une fenêtre qui pouvait être utilisée pour prendre des terres aux communautés.	Administration coloniale britannique (Premier ministre britannique)

Tableau adapté par Liboum Mbonayem, sur la base de Kenfack Essougong et Teguia (2019)

360 communes rurales, 14 communes de villes et les grandes villes que sont : Douala, Yaoundé, Bertoua, Limbe, Buea, Bamenda, etc. Chaque commune correspond à un ensemble de villages ayant à leur tête des chefs traditionnels. L'exploitation des ressources naturelles fut et reste le moteur de l'économie.

L'organisation du territoire s'est constituée ainsi, par la construction progressive de grands agrégats territoriaux et de routes pour faciliter l'exploitation des ressources naturelles reliant les villes à des zones d'exploitation du bois, d'exploitation minière ou dédiées à l'agriculture ou à la chasse.

L'objectif de conserver la nature a été introduit par la création de parcs et réserves naturelles, dès la période coloniale, puis plus récemment sous l'impulsion d'ONG internationales. Ce phénomène, particulièrement caractéristique dans la partie sud forestière du Cameroun, est aussi commun à d'autres zones forestières d'Afrique centrale. Ce processus a commencé avant les indépendances par l'affectation de terres à de vastes concessions, principalement forestières et agro-industrielles. Par la suite, l'État indépendant a poursuivi ce mouvement en créant de nouvelles concessions, en particulier minières et agro-industrielles.

Ainsi, un large domaine privé de l'État a été créé : ce sont dans le Sud du Cameroun principalement les concessions forestières et les différentes formes de parcs naturels ; en creux s'est constitué sur le domaine national résiduel, où l'agriculture vivrière est autorisée, une zone entre ces grands blocs du domaine privé de l'État. Au fur et à mesure que les routes se sont développées dans la zone forestière, des populations bantoues ont défriché pour faire de l'agriculture et en même temps se constituer un territoire par lignages selon le droit de hache. Au Cameroun, ce phénomène n'est pas achevé. La constitution du domaine privé de l'État ainsi que l'occupation de l'espace par les populations d'agriculteurs ont limité les droits sur les ressources et les espaces des populations forestières autochtones.

En 2016, avec le *Schéma National d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire* (SNADD), le pays s'est engagé dans un processus d'organisation spatiale et de développement rationnel du territoire national à différents niveaux et à différentes échelles sur la base de sa « Vision 2035 » (MINEPAT 2016). Cette vision est basée sur sept axes : (1) le développement du capital humain, (2) la

Tableau 11.5 : Occupation de l'espace au Cameroun pendant la période post-coloniale

Périodes	Période post-coloniale : AT et réformes foncières sans reconnaissance et protection des droits coutumiers	Institutions
De 1961 à 1974	• À l'indépendance, les deux parties du Cameroun ont hérité de deux cultures juridiques et administratives séparées, celles de la France et de la Grande-Bretagne. • Après la réunification en 1961, en raison de la domination du leadership « francophone » au sein de la fédération, tous les sous-systèmes de gouvernance portant la domination coloniale britannique ont été remplacés par ceux enracinés dans la tradition politique et administrative française. • Le décret n° 63-2 de janvier 1963 a annulé toutes les lois qui attribuaient des pouvoirs aux autorités traditionnelles pour gérer les questions foncières et les institutions connexes, et a annulé toutes les revendications de droit à la terre appuyées par des instruments coutumiers. • Après l'unification en 1972, une tentative a été faite par le biais des ordonnances foncières de 1974 pour harmoniser toutes les lois foncières existantes en une seule loi applicable dans tout le pays. Les ordonnances de 1974 rendent l'État propriétaire de toutes les terres du pays.	Administration camerounaise en charge des domaines

Suite à la page suivante

Périodes	Période post-coloniale : AT et réformes foncières sans reconnaissance et protection des droits coutumiers	Institutions
Résumé des lois et stratégies ayant un impact direct ou indirect sur la sécurité foncière, depuis 1974	• Ordonnance n° 1974-1 fixant les règles régissant le régime foncier. • Loi n° 1976-25 portant réglementation des mensurations et registres cadastraux. • Décret n° 1976-165 fixant les conditions d'obtention des titres fonciers modifiés. • Ordonnance n° 1974-2 fixant les règles régissant les terres domaniales. • Décret n° 1976-166 fixant les modalités de gestion du domaine national. • Décret n° 1976-167 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État. • Décret n° 1976-165 fixant les conditions d'obtention du titre foncier. • Loi n° 1980-22 relative à la répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale. • Décret n° 1984-311 fixant les conditions d'application de la loi n° 1980-22 relative à la répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale. • Loi n° 1985-09 fixant la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et les conditions d'indemnisation. • Décret n° 1987-1872 portant application de la loi n° 1985-9. • Loi n° 1994-1 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche et textes successifs. • Décret n° 1995-146 995 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°1976-167. • Loi-cadre n° 1996-12 relative à la gestion de l'environnement. • Décret n° 1997-116, réglementation sur les pipelines. • Loi n° 2001-1 portant Code minier. • Loi n° 2002-003 portant sur le Code général des impôts. • Loi n° 2002-13 instituant le code du gaz. • Loi n° 2004-017 portant orientation de la décentralisation. • Décret n° 2005-481 modifiant et complétant certaines dispositions du décret 1976-165 fixant les conditions d'obtention du titre foncier. • Loi n° 2011/008 du 06 mai 2011, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun. • Schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire du Cameroun (SNADDT) (2016). • Guide méthodologique d'élaboration du plan local d'aménagement et de développement durable du territoire (PLADDT) (2019). • Loi n° 2019-024 portant sur le code général des collectivités territoriales décentralisées. • Loi n° 2004-003 régissant l'urbanisme.	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'AT (MINEPAT), Ministère de la Décentralisation et du Développement local (MINDDEVEL), Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF), Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable (MINEPDED), Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières (MINDCAF), Ministère des Mines, de l'Eau et de l'Énergie (MINEE), Ministère des Finances (MINFI)

Tableau adapté par Liboum Mbonayem, sur la base de Kenfack Essougong et Teguia (2019)

gouvernance, (3) la transformation des systèmes agricoles pour assurer la sécurité alimentaire, (4) la mise en valeur des ressources, (5) le développement des technologies de l'information et de la communication pour s'insérer dans un monde globalisé, (6) l'intégration territoriale nationale par le développement des infrastructures de base telles que les transports et l'énergie, et enfin (7) le développement régional et local et la décentralisation. Nous voyons que, dans cette stratégie, les questions du climat et de l'environnement n'apparaissent pas directement, mais au travers de l'agriculture et de la gestion des ressources (MINEPAT 2019).

Sous l'impulsion d'ONG internationales, de nouveaux grands agrégats ont été créés, des aires protégées, mais aussi dans le domaine national des forêts communautaires. La décentralisation entraîne la création de domaines privés de l'État décentralisé, tels que les forêts communales. Tout ceci diminue l'espace légalement dévolu à l'agriculture vivrière, qui se réduit en des zones interstitielles situées entre ces grands agrégats où les tensions sociales se concentrent. En pratique, les forêts communautaires et communales sont souvent occupées par l'agriculture vivrière qui repose sur le droit coutumier. Ainsi, divers types de droits se superposent sur les mêmes espaces, ce

qui génère des conflits, par exemple entre secteurs. Des concessions minières ou agro-industrielles peuvent chevaucher les concessions forestières d'autant plus que chaque ministère a tendance à travailler en silo avec peu de coordination interministérielle. Des conflits entre le droit coutumier et le droit formel de l'État peuvent émerger, car la constitution coutumière des territoires par lignages n'est pas reconnue par le droit formel issu de la période coloniale et peut-être remise en cause par la constitution du domaine privé de l'État (Kenfack Essougong et Teguia 2019).

Dans ce contexte, les efforts en cours pour mieux organiser l'AT du Cameroun sont essentiels et offrent l'espoir de trouver des solutions pour atténuer ces conflits potentiels dus à l'organisation du territoire actuel. L'État s'appuie sur le schéma national d'AT et du développement durable (SNADDT) approuvé par le MINEPAT depuis 2016 donnant un aperçu global de la planification, à grande échelle, pour répondre aux exigences légitimes de développement du pays.

Le plus petit niveau d'AT est le Plan Communal de Développement (PCD), actuellement révisé tous les cinq ans depuis 2006 dans le cadre du Programme National de Développement Participatif (PNDP). Ce PCD pourrait devenir localement la loi et sa mise en œuvre devrait s'appuyer, au niveau des villages, sur des Plans Locaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (PLADDT). La reconnaissance, dans le Plan Communal de Développement, de l'organisation coutumière des terres,

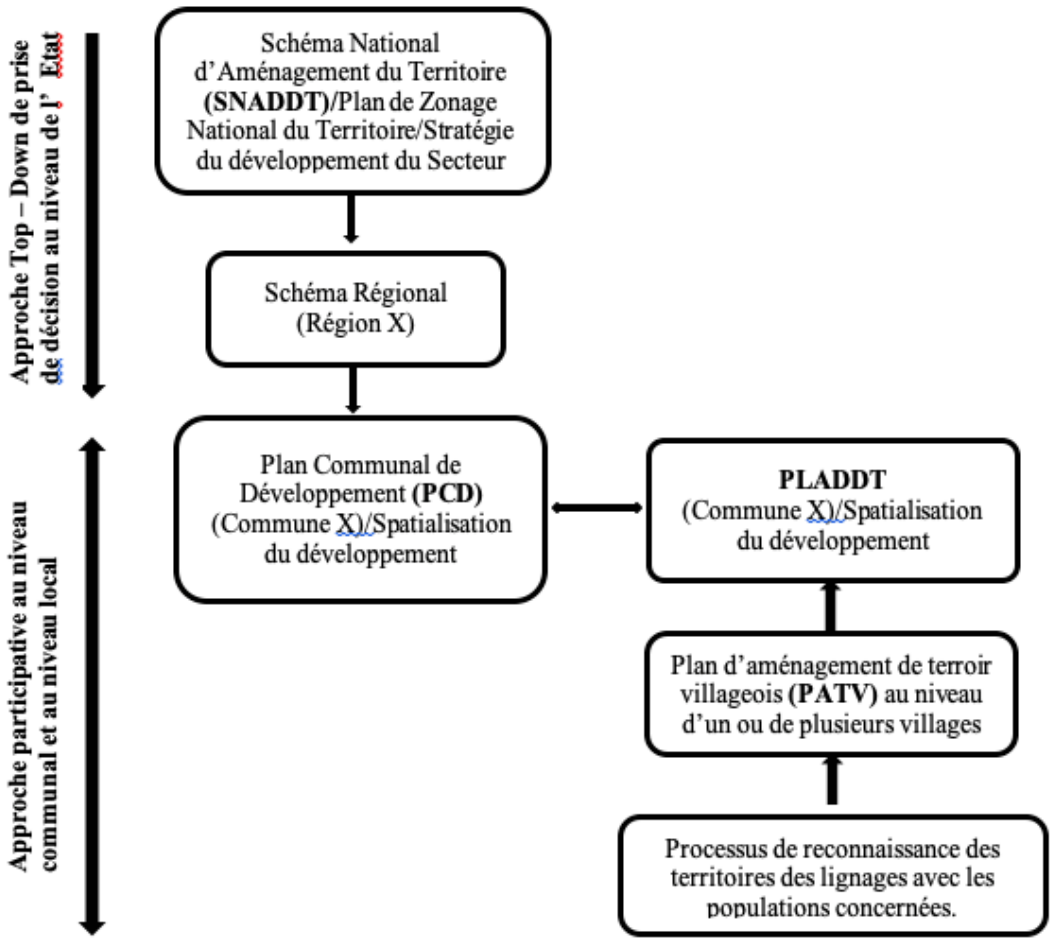


Figure 11.1 : La reconnaissance des territoires des lignages ou comment intégrer les populations locales au processus de la SNADDT du Cameroun. Une articulation, pour l'AT, entre un processus participatif ascendant et une planification nationale.

Source : Adapté du « Guide méthodologique d'élaboration du plan local d'aménagement et de développement durable du territoire - PLADDT » (MINEPAT 2021)

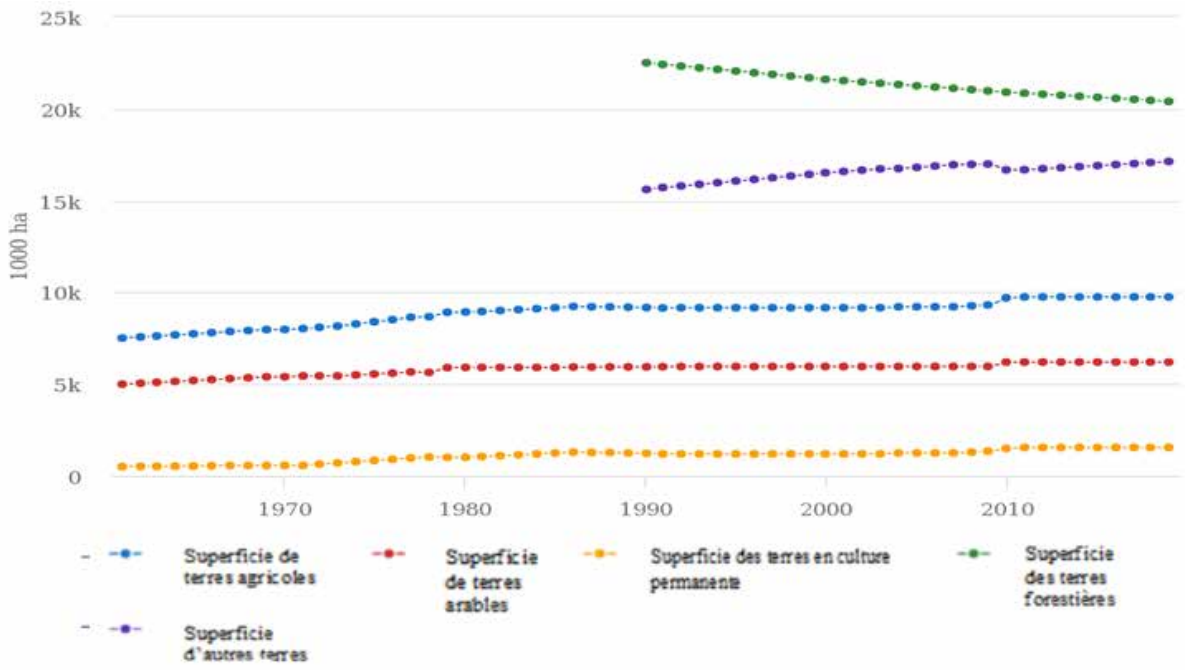


Figure 11.2 : Courbes évolutives des superficies d'affectation des terres au Cameroun

Source : Courbes générées en ligne sur ce site : http://www.fao.org/faostat/en/#compare (2021)

via les PLADDT, permettrait d'intégrer la coutume dans la loi et de prévenir les conflits fonciers. Comme le territoire de la commune comprend plusieurs villages qui correspondent chacun à un ou des lignages, le PCD de la commune devrait être précédé d'un processus de reconnaissance des territoires de ces lignages avec les populations concernées ; le PLADDT est le processus de décision qui devrait permettre de faire justement l'articulation entre les règles coutumières et le PCD en y impliquant les populations des villages. La mise en œuvre du PLADDT est en phase de démarrage.

11.2.2 L'aménagement du territoire en RDC : le réveil d'un géant

Traiter de l'AT dans le plus grand pays du bassin du Congo, la République démocratique du Congo, RDC, est une tâche ardue au regard du chemin long et complexe qu'a emprunté ce pays dans l'organisation de son territoire. Cependant, il est possible de résumer l'essentiel des informations sur cette thématique en partant d'une brève analyse historique de l'AT en RDC pour aboutir aux interactions entre la gestion des écosystèmes forestiers et l'AT.

Brève analyse historique de l'aménagement du territoire en RDC

Le développement de l'aménagement du territoire en RDC a connu des hauts et des bas. En 1949, avant l'indépendance, les premières tentatives d'AT avaient pour objectif de développer les profits de la métropole belge. Depuis, plus de 70 ans se sont écoulés, sans qu'une politique et une nouvelle loi organisent l'aménagement du territoire. Depuis 2015, un pas a été franchi, qui a abouti à la production d'un avant-projet de loi et de la politique nationale sur l'AT en discussion au Parlement. Le tableau 11.6 donne un aperçu du parcours de l'organisation de l'AT en RDC en exposant les périodes, les événements marquants et les institutions impliquées dans cette démarche.

Encadré 11.1 : Du manque de coordination à propos de l'aménagement du territoire aux conflits

Dans le village d'Ampel de la commune de Mindourou, dans l'Est du Cameroun, situé sur le domaine national, les agriculteurs sont fâchés. Ils sont coincés entre deux blocs d'une concession forestière (UFA). Leur espace est limité alors que leurs pratiques culturales consistent à ouvrir des champs dans des forêts ou de vieilles jachères. Il leur faut « casser la forêt » pour manger, car ils n'ont plus d'espaces disponibles et les jachères, de plus en plus jeunes, sont très pauvres en nutriments et donc, de moins en moins propices à l'agriculture.

En 2019, l'avenir des agriculteurs était sombre avant qu'un événement ne leur redonne l'espoir. Des bulldozers d'une société mandatée par le ministère des Travaux publics ont commencé à faire des travaux dans l'intention de réhabiliter une vieille route reliant jadis la commune de Mindourou au village d'Eschou situé dans l'arrondissement d'Abong-Mbang. Cette route n'était plus fonctionnelle depuis longtemps parce qu'en partie recouverte à nouveau par la forêt. Ce projet de réhabilitation routière signifiait pour les populations locales la possibilité de créer des champs le long de la route et, pour un temps, de ne plus avoir de soucis de manque d'espace. Ces travaux ont été aussitôt stoppés par le ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) au motif que cette route allait traverser une UFA, ce qui était contraire à la loi forestière. L'arrêt des bulldozers a provoqué la fureur de la population locale, des manifestations diffusées à la télévision, quelques bousculades et une solide rancœur des populations vis-à-vis du concessionnaire forestier rendu responsable de la situation. Le manque de coordination entre deux ministères a eu des effets délétères au niveau local.

En fin de compte, les travaux de construction de la route Ampel–Eschou ont repris et une décision a donné raison aux populations contre l'avis du MINFOF. Cette décision a été prise lors d'une réunion présidée le 17 mai 2021 à Yaoundé par Monsieur le Secrétaire Général du MINFOF en présence des maires de Messamena et de Mindourou, du coordonnateur du programme d'aménagement et de développement intégré de la boucle minière du Dja et de la zone frontalière (PADDI-DJA), des opérateurs du secteur forestier et enfin, d'un certain nombre de cadres supérieurs du MINFOF.

Dans un pays continent, comme la RDC, l'AT est un défi. Pendant bien longtemps, la RDC était caractérisée par l'absence d'une politique globale harmonisée en matière d'aménagement du territoire. Une multitude de conflits d'usages dans l'utilisation de l'espace et des ressources est due à plusieurs failles : l'absence de loi sur l'AT et de législations sectorielles (code foncier ou minier) élaborées de manière transversale, le manque d'outils tels que le schéma national d'aménagement et les schémas provinciaux, ceci à tous les niveaux administratifs (national, provincial, local). Ajoutés à cela, un mauvais partage de compétences et un manque de coordination entre plusieurs ministères n'allaient pas dans le sens d'une gestion cohérente de l'AT (Ministère du Plan RDC 2019 ; Ministère de l'AT RDC 2020).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de développement, le Gouvernement se propose de mener un ensemble d'actions pour garantir un aménagement du territoire national plus cohérent et désenclaver les zones de production ou d'habitation. Ce qui donnera aux populations l'occasion d'occuper des habitations dignes, et aux activités économiques, les moyens adéquats de production, de transport et de communication. Pour ce faire, les stratégies envisagées sont organisées selon trois objectifs (RDC 2019) :

1. Renforcer les capacités institutionnelles du Ministère de l'AT à travers (i) la mise en place d'un cadre de concertation interministériel de l'aménagement du territoire ; (ii) l'élaboration d'un cadre institutionnel et légal notamment d'une loi-cadre sur l'aménagement du territoire, etc ;
2. Doter le pays des cadres légaux et réglementaires ainsi que des outils de planification dans le domaine de l'aménagement du territoire : (i) l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et des cartes sectorielles ; (ii) l'élaboration des textes légaux et réglementaires ; (iii) l'appui à l'élaboration des plans et schémas provinciaux ;
3. Améliorer le cadre de vie et équilibrer les espaces à travers (i) la construction de logements sociaux ; (ii) la délimitation d'espaces stratégiques et d'habitation.

Vraisemblablement, l'élaboration et la soumission de l'avant-projet de loi et de la politique nationale relative à l'AT constituent l'une des avancées les plus significatives dans ce secteur. La RDC n'a jamais été si loin dans l'organisation de l'AT. En principe, la RDC se dotera, dans un futur proche, d'une loi et d'une politique nationale d'AT, déclinées en schémas national et provinciaux.

L'absence d'une telle politique et de cette loi pendant bien des années a été l'une des causes de la multiplicité des conflits liés à l'utilisation de l'espace et des ressources. La concurrence des divers ministères sectoriels compétents en matière d'affectation des terres s'était accrue du fait d'un manque d'alignement des législations sectorielles (foncières, minières, forestières et agricoles). De plus, le manque critique de données et d'échanges de données est à l'origine d'avis contradictoires sur l'affectation des terres et de nombreux conflits dans l'utilisation de l'espace et des ressources, par exemple des chevauchements entre types d'activités telles que l'exploitation minière, forestière ou les usages agricoles.

Si l'élaboration d'un avant-projet de loi et d'une politique nationale relative à l'AT ne suffit pas à elle seule pour faire de l'aménagement du territoire une réalité, leur mise en œuvre est, en revanche, au cœur de cette démarche. Réussir cette mise en œuvre n'est indubitablement pas sans risque,

Tableau 11.6 : Aperçu de l'organisation de l'AT en RDC

Périodes	Événements marquants	Institutions
Avant l'indépendance de 1960	• À l'époque coloniale, des éléments d'une politique d'AT ont été élaborés : des travaux d'infrastructures de transport, des équipements pour la colonie ainsi que dans la création des villes et des agglomérations. • 1949 : Adoption du plan décennal 1949-1959 et du décret de l'urbanisation du Congo visant à structurer les villes et agglomérations déjà existantes. • 1957 : Promulgation du décret d'urbanisme comme référence réglementaire en matière de planification du territoire.	Autorité coloniale
1960-1970	• 1965 : L'AT est sous tutelle du Haut-Commissariat au Plan et Reconstruction nationale, rattaché à la Présidence de la République. • 1969 : L'AT est attaché au ministère d'État chargé du Plan, de la Recherche scientifique. • 1969 : L'AT fait partie du ministère des Travaux publics (TPAT) comme Direction appelée « Direction de l'AT ».	Présidence, Haut-Commissariat au Plan et Reconstruction nationale ; Ministère d'État chargé du Plan, de la Recherche scientifique ; Ministère des Travaux publics

Suite à la page suivante

Périodes	Événements marquants	Institutions
1971-1980	• 1973 : Adoption de la loi n° 1973-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, modifiée et complétée par la loi n° 1980-008. • 1974 : Fusion de la Direction AT et Urbanisme (qui était une Division) en une seule Direction appelée « Direction de l'AT ». • 1975 : Création du département des travaux publics et de l'AT rattaché au Bureau d'Études d'Aménagement et d'Urbanisme.	Présidence ; Ministère des Travaux publics
1981-2005	• 1982-2004 : Cinq esquisses de Schéma National d'AT sont préparées au niveau national. Sur le plan régional, deux Schémas Régionaux d'Aménagement pour le Bas-Zaïre et le Grand Kivu (Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema) sont élaborés ainsi que des études consacrées à des zones spécifiques (cinq études de foyers de développement) ; sur le plan urbain, des études sur les villes sont réalisées. • D'autres réflexions ont été menées sur une politique nationale d'AT et un projet de loi de l'AT. Les travaux élaborés durant tout ce temps n'ont pas été accompagnés d'une appropriation politique nécessaire pour leur amélioration en vue de leur validation et institutionnalisation. • 1988 : Élévation de la Division de l'Urbanisme au rang de ministère de l'Urbanisme. • 2002 : Adoption du code forestier et du code minier.	Bureau d'Études d'Aménagement et d'Urbanisme (BEAU)
2006-2014	• 2008 : Création du ministère de la Décentralisation et AT (DECAT). • 2010 : Création de l'Unité d'Appui à l'AT. • 2011 : Rattachement de la décentralisation et de l'AT au ministère de l'Intérieur et Sécurité. Adoption de la loi sur l'agriculture et de la loi sur l'environnement. • 2012 : (i) Rattachement de l'AT à l'Urbanisme et Habitat, Infrastructures et Travaux publics et Reconstruction ; (ii) Adoption de la stratégie-cadre nationale REDD+. • 2013 : Concertations Nationales et plaidoyer pour le secteur de l'AT en RDC.	Ministère de l'Intérieur et Sécurité ; Ministère de la Décentralisation et AT ; Ministère de l'Urbanisme et Habitat, Infrastructures et Travaux publics et Reconstruction ; Présidence
2015-2020	• 2015 : (i) Lancement des travaux pour doter l'AT d'une administration autonome ; (ii) Appui du WRI et CODELT aux réflexions pour le lancement de la réforme de l'AT en RDC ; (iii) Validation du Document d'Orientations Stratégiques pour l'élaboration de la PNAT et SNAT (juin 2015). • 2016 : Agrément du Cadre et des Structures organiques du Secrétariat Général à l'AT par l'Arrêté N° CAB.MIN/FP/PIM/CA/WBC/071/2016. • 2017 : (i) Création du ministère de l'AT et Rénovation de la ville ; (ii) Mise en la place des Divisions Provinciales de l'AT ; (iii) Lancement du Programme d'Appui à la Réforme de l'AT. • 2018 : Recrutement des experts nationaux. • 2019 : (i) Changement de dénomination en ministère de l'AT ; (ii) Processus de validation du document de PNAT et de l'avant-projet de loi-cadre sur l'AT ; (iii) Contractualisation de la WRI pour l'appui technique à l'AT. • 2020 : Soumission de l'avant-projet de loi sur l'AT au Parlement.	PNUD ; Ministères de l'AT, Plan, de la Décentralisation, de l'Urbanisme, des Infrastructures et de l'Environnement, FONAREDD ; organismes de mise en œuvre de programmes et projets, université, société civile, agences de coopération internationale, etc. ; WRI et CODELT ; IDEA Consult & AED Consult ainsi que STUDI International ; CAT ; Parlement

Tableau adapté par Blaise-Pascal Ntirumenyerwa Mihigo, 2020, sur base des informations du Livrable 3 : Document de la PNAT (Ministère du Plan RDC 2019)

étant donné que, pour la première fois, la RDC se dotera d'une loi et d'une politique nationale sur l'aménagement du territoire. La technicité et la transversalité de l'aménagement du territoire, la réussite de la décentralisation du pays, l'efficacité et l'effectivité du système de suivi-évaluation promu dans ces projets de loi et de politique, ainsi que les moyens financiers et humains constituent

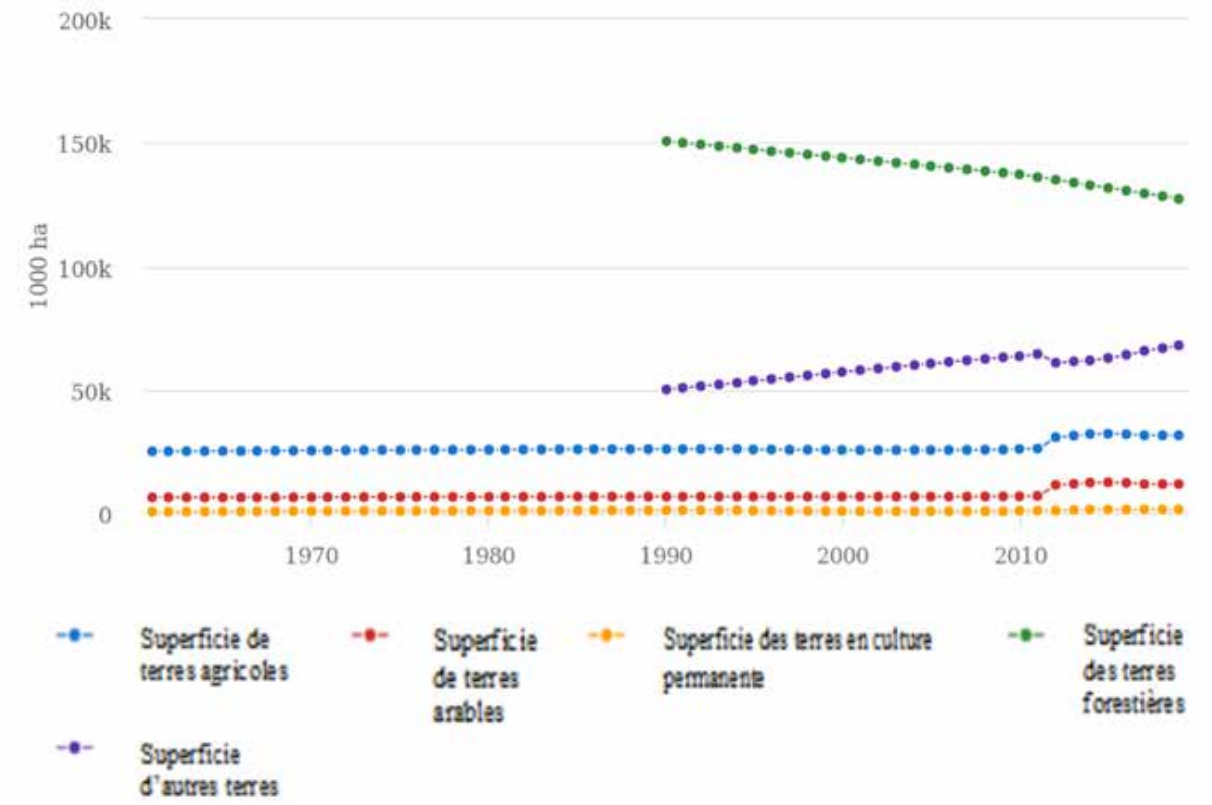


Figure 11.3 : Courbes évolutives des superficies d'affectation des terres en République démocratique du Congo

Source : Courbes générées en ligne sur ce site : http://www.fao.org/faostat/en/#compare (2021)

des éléments indispensables à prendre en considération pour une organisation optimale de l'aménagement du territoire. À ce propos, le PNUD a identifié plusieurs risques d'ordre opérationnel, stratégique, politique, financier et organisationnel (MECNT 2017).

L'implication des institutions ayant participé à la co-construction de l'organisation de l'aménagement du territoire, les travaux sur la mise en œuvre de la REDD+, l'existence d'un avant-projet de loi et d'un projet de politique nationale sur l'AT et les expériences de tentatives passées de l'organisation de l'aménagement du territoire sont des atouts à saisir pour matérialiser l'AT en RDC.

La question environnementale a été intégrée depuis une décennie dans l'AT qui, au départ, était conçu pour mieux exploiter les ressources du pays (agriculture, mines, bois). Avec l'adoption de la stratégie-cadre nationale de la REDD+ en 2012, l'AT est consacré parmi les sept piliers de cette stratégie. Il va sans dire que la dégradation forestière, la déforestation, la restauration ou la gestion durable des écosystèmes forestiers peuvent être impactées négativement ou positivement selon la qualité de l'organisation de l'AT en RDC.

L'AT est reconnu, indirectement, comme la principale cause sous-jacente de la déforestation et de la dégradation des écosystèmes forestiers (MECNT 2017). Lors de la COP26 à Glasgow, en

date du 2 novembre 2021, la RDC et l'Initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale (CAFI) ont signé une deuxième lettre d'intention couvrant la période 2021-2031 prenant en compte l'AT parmi les 10 secteurs clés. L'intégration systématique des forêts de grande valeur, des tourbières et des concessions des forêts des communautés locales dans les processus et plans de l'AT en vue de leur préservation et la centralisation ainsi que la publication des contrats d'affectation des terres (agriculture, forêts, mines, hydrocarbures) sont les principaux engagements politiques à concrétiser par la RDC d'ici à 2031. La promulgation de la loi sur l'AT, la confection d'un annuaire national des ressources naturelles du sol et du sous-sol, l'établissement d'un processus d'arbitrage traitant des conflits d'affectation des terres et la mise en place d'un atlas de l'AT ont été retenus comme jalons politiques à atteindre en 2023. Au regard de ce qui précède, il est vraisemblable que l'AT participera de plus en plus à la gestion des écosystèmes forestiers du plus grand pays du bassin du Congo.

11.2.3 L'aménagement du territoire dans un pays montagneux enclavé : le Burundi

La gestion des terres et l'émergence de l'AT au Burundi

Le Burundi est un très ancien royaume, où le Roi, le Mwami, avait le contrôle sur toutes les terres avec un pouvoir de retrait ou d'attribution. Il était secondé dans cette tâche par une administration et des conseillers, les Bashingantahe, une institution dont les membres étaient sélectionnés pour leur sagesse. Certains groupes comme les Batwa (Pygmées) étaient exclus traditionnellement de l'accès à la terre. Ce pouvoir a été retiré au Mwami et à ses conseillers en 1960.

L'histoire de l'AT au Burundi a été marquée par l'introduction des différentes cultures de rente (palmier à huile, café, thé, coton) sous forme de plantations industrielles associées aux plantations villageoises artisanales et plus tard des plantations forestières et agroforestières ont continué à fortement modifier le paysage burundais. La création de ces grandes plantations, qui participent à l'organisation du territoire, s'est faite au moyen du pouvoir coercitif des différentes administrations avant et après l'indépendance.

Le Burundi a connu deux administrations pendant la période coloniale : l'administration allemande de 1898-1919 et l'administration belge de 1919 à 1962. L'administration belge a eu le plus fort impact sur la gestion foncière et partant sur l'AT au Burundi. Après l'indépendance en 1962, le Burundi tente difficilement de mettre en place un AT tenant compte en même temps des pouvoirs de l'État postcolonial et des pratiques des populations dans un contexte de morcellement continu des terres et de l'insécurité dans les pays des Grands Lacs voisins, secoués par de multiples crises.

L'histoire de l'AT au Burundi renvoie à la question de la réforme foncière qui tente de s'occuper de l'organisation des terres avant, pendant et après la période coloniale. Le Burundi est aujourd'hui le 3^{e} pays le plus densément peuplé d'Afrique avec une densité de plus de 300 habitants/km^{2}. Le mode de succession des terres est une des causes de leur morcellement continu. Cette succession se fait par lignage et par famille et a conduit à la réduction de la superficie agricole à moins de 0,5 ha de terres arables par exploitation (Ndikumagenge 2018).

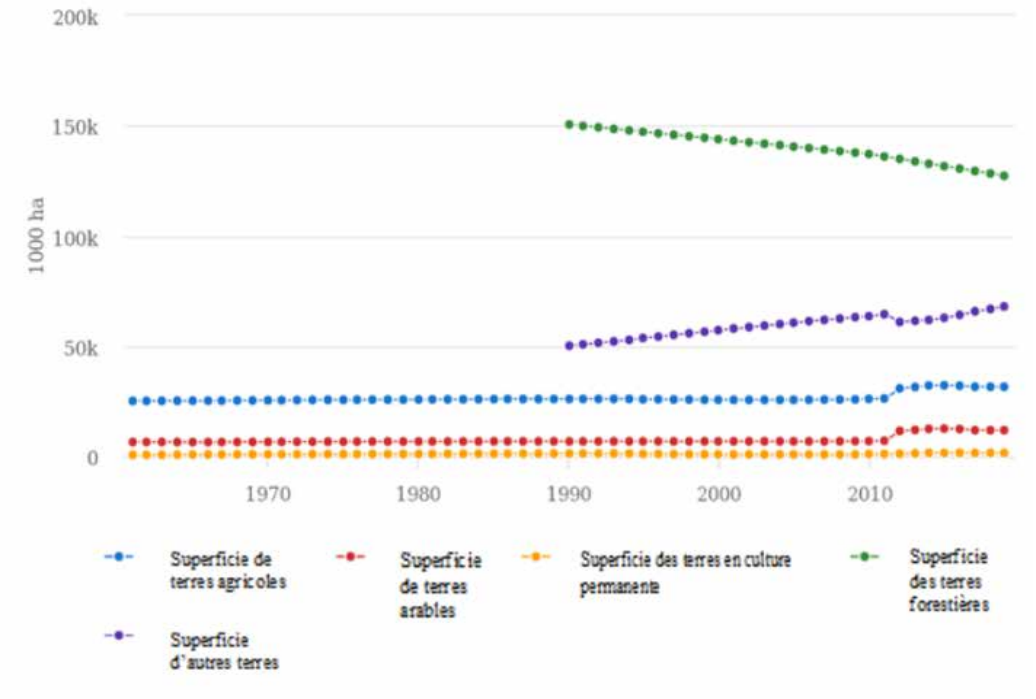


Figure 11.4 : Courbes évolutives des superficies d'affectation des terres au Burundi

Source : Courbes générées en ligne sur ce site : http://www.fao.org/faostat/en/#compare (2021)

Brève analyse historique

Tableau 11.7 : La période coloniale au Burundi

Périodes	Faits marquants durant la période coloniale : des terres du Roi aux terres de l'État	Institutions
1910	• Initiation de la vulgarisation de la culture des palmiers à huile le long du lac Tanganyika.	Administration allemande
1913	• Pour éradiquer la maladie du sommeil, destruction des palmiers à huile considérés comme des abris des mouches tsé-tsé. • Résistance des populations à cette mesure, car elles avaient déjà compris l'importance de cette culture.	Administration allemande
1925-1930	• Contrairement aux pratiques des Allemands, encadrement des plantations industrielles et des plantations « indigènes », en introduisant des noix présélectionnées de palmier à huile. • Obligation de planter 10 à 30 palmiers par famille. • Relâchement de la coercition imposant le palmier à huile en faveur du café et du coton, durcissement des mesures de coercition pour obliger les populations à planter le coton et le café. • Déclin de la production du palmier à huile.	Administration belge avec pouvoir du Roi
1930-1931	• Premières plantations forestières artificielles (domaniales) et d'arbres d'alignement. • Obligation de l'administration belge relative à la création de boisements communaux dont la superficie dépendait du nombre de contribuables. • Obligation de planter du café.	Administration belge avec pouvoir du Roi

Suite à la page suivante

Avril 1948	• Arrêt du Tribunal Territorial de l'Urundi qui précise que « la question foncière était intimement liée au pouvoir politique ». « C'est de la terre – champ friche ou pâture – que proviennent les principaux revenus des Chefs et dans leur faculté d'en dispenser ou d'en priver que réside en grande partie leur pouvoir ». • Extension au Rwanda-Urundi d'une règle fondamentale du droit foncier appliquée à leur colonie au Congo qui précise que « les terres occupées par les populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continuent d'être régies par les coutumes et les usages locaux ».	Administration belge avec pouvoir du Roi
1948	• Mise en place d'un service forestier chargé principalement de préserver les forêts naturelles et d'aménager les boisements économiques.	Administration belge avec pouvoir du Roi
1950	• Création des paysannats qui sont des zones où les habitants sont regroupés ; ces paysannats sont créés et réglementés par l'administration belge pour mettre en valeur les espaces peu peuplés et introduire de nouvelles cultures d'exportation à Gihanga (province de Bubanza), Mutimbuzi (Bujumbura rural) et Bukemba (Rutana). Cela précarise les habitants en limitant leurs droits d'exploitation à des cultures d'exportation qui leur sont retirés en cas de non-respect du calendrier.	Administration belge avec pouvoir du Roi
26/9/1960	• Ordonnance législative qui abolit les droits du Mwami (le Roi) et des Baganwa sur les terres à la suite de la disparition du pouvoir monarchique.	Administration belge
1962-1986	• Indépendance du Burundi en 1962. • Pas de modification fondamentale du droit foncier belge jusqu'à la promulgation du code foncier.	Administration de l'État indépendant

Source : Élaboré par les auteurs

Tableau 11.8 : La période post-coloniale au Burundi

Périodes	Faits marquants durant la période post-coloniale : l'émergence de l'aménagement du territoire	Institutions
1/9/1986	Premier code foncier du Burundi (et dans la sous-région). Maintien du statu quo entre les deux théories sur l'appartenance exclusive des terres à l'État et la reconnaissance de la propriété foncière aux particuliers.	Administration de l'État indépendant
1989	Mise en place du MINATE (Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme).	Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme
1992	Début des consultations rurales sur le code foncier. Proposition d'un Projet de code foncier concernant la prééminence du droit de l'État sur toutes les terres. En l'absence de consensus, cette proposition ne sera pas acceptée.	
1965, 1972, 1988, 1993	Crises politiques et guerres civiles successives suivies de déplacements intérieurs et à l'extérieur du pays avec des impacts sur les terres au Burundi et dans les pays voisins. Étiolement progressif des pratiques coutumières, aliénation des plantations communales.	
2004	Grâce à l'appui de la FAO, proposition d'un projet de réforme avec le maintien d'une dualité de la propriété individuelle et de la propriété étatique. Proposition pour la première fois « d'un AT spécialisé » qui confère à l'État le droit d'imposer certains types de cultures sur certaines régions pour favoriser la production agricole. Proposition non retenue lors des consultations.	
Juin 2005	Politique de la villagisation pour dégager des terres agricoles et donner accès aux infrastructures de développement (eau, électricité, écoles, centres de santé ainsi que d'autres activités génératrices de revenus).	
2008	Propositions de la gestion décentralisée des terres appuyées par deux projets financés par la coopération suisse et l'Union européenne en vue de désengorger partiellement les tribunaux de Bujumbura, la capitale, déjà saturés.	

Suite à la page suivante

Périodes	Faits marquants durant la période post-coloniale : l'émergence de l'aménagement du territoire	Institutions
2008	Création du ministère de l'Environnement, AT et de l'Urbanisme.	Ministère de l'Environnement, de l'AT et de l'Urbanisme
2008	Lettre sur la politique de l'urbanisme et de l'habitat.	
2009	Quatre axes stratégiques de la politique foncière au Burundi. Une lettre définit un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie, propose un système de pilotage et la mise en cohérence avec les autres actions sectorielles impliquées dans la gestion foncière. Ces axes sont : La rénovation de la législation foncière en adaptant les lois aux nouveaux systèmes fonciers basés sur la modernisation du système foncier, la simplification des procédures et la décentralisation de la gestion foncière. La restructuration et la modernisation des services chargés de la gestion foncière en vue d'améliorer les services publics. La décentralisation de la gestion foncière : mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local renforçant les capacités des communes. Inventaires des terres communales pour actualiser les connaissances sur les terres disponibles et leur occupation.	
2010	Élaboration de 11 schémas provinciaux d'AT sur 11 provinces. Ces schémas ont permis de déboucher sur les principales avancées suivantes : Diagnostic territorial général avec la définition des grands ensembles au niveau de la province y compris les espaces forestiers convoités par les paysans sans terre, la définition des piliers de l'économie axée sur l'agriculture, la pêche (le long du lac Tanganyika), les agro-industries et l'artisanat : bois, café, thé, huile de palme, travail de l'argile, artisanat d'art. Élaboration d'un diagnostic sur l'existence et la diversification des ressources naturelles, la structure de la population, la situation et la répartition des infrastructures et des équipements socio-collectifs, le niveau d'urbanisation et les sites touristiques. Les perspectives démographiques pour l'année 2025 alignées sur la Vision 2025. La définition des axes de la stratégie nationale d'utilisation des terres définis avec des principes de base clairs tels que la répartition des grands équipements polarisateurs de l'espace, la création de villages avec des noyaux de modernité et les grands sujets de développement que sont : (i) le développement urbain, (ii) l'aménagement rural, (iii) l'intégration régionale (interdépendance avec les pays voisins sur l'industrialisation, l'énergie, la main-d'œuvre qualifiée, la sécurité, le désenclavement).	
2011	Création du ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'AT et de l'Urbanisme avec une dimension nouvelle : la gestion des ressources en eau et l'assainissement.	Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'AT et de l'Urbanisme
2011	Élaboration de la Vision 2025 visant à poser un cadre qui va guider la mise en place des stratégies et des politiques en matière de développement durable. Ladite vision est articulée autour des axes suivants : (i) la bonne gouvernance et le renforcement des capacités de l'État, (ii) le capital humain, (iii) la croissance économique et la lutte contre la pauvreté, (iv) l'intégration régionale, (v) la démographie, (vi) la cohésion sociale, (vii) l'AT et (viii) le partenariat. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la Vision 2025 a pour objet « la mise en place d'une politique de villagisation et d'urbanisation permettant d'accroître sensiblement le taux d'urbanisation de 12 % à 40 % en 2025 ». Elle vise aussi à « faire de l'AT un axe important de sa politique de développement économique et social en vue de faciliter l'organisation de la gestion de l'espace national ».	
2012	Avec l'appui de la FAO, la mise en place d'un Projet REDD et MNV pour définir les activités à mettre en place dans le cadre de la REDD et de la MNV.	
2018	L'élaboration d'un Plan National de Développement 2018-2027 avec comme orientation stratégique : la protection de l'environnement, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration de l'aménagement du territoire.	

Source : Élaboré par les auteurs

Un aménagement du territoire sous contrainte d'une pénurie de terres

Les principaux enjeux du Burundi, qui sont liés, sont la densité de la population, la dégradation des ressources naturelles et l'enclavement du pays. Le Burundi est un pays très peuplé ; essentiellement agricole, montagneux, l'espace y est limité alors que la population croît à un rythme de 3,1 % par an, soit un doublement tous les 24 ans (Ndikumagenge 2018).

Aménagement du territoire et problèmes environnementaux ont toujours été liés. Sur le plan institutionnel, avant 1960, les espaces étaient gérés par le Roi et avec la République, l'aménagement du territoire a été intégré dans différents ministères, ministère de l'AT et de l'Environnement (MINATE), ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'AT et de l'Urbanisme (MEEATU). Ainsi, la gestion des ressources naturelles a-t-elle été incluse très tôt dans l'AT, l'administration belge ayant créé des plantations forestières dès 1930 pour subvenir au besoin en bois de feu des populations locales et des premières activités industrielles.

L'enjeu de l'aménagement du territoire au Burundi est de maintenir l'économie agricole, tout en préservant les capacités de production des terres et des ressources naturelles. Le Burundi a toujours été à la recherche de produits d'exportation pour soutenir son économie. Le développement des cultures industrielles d'exportation (thé, quinquina, café) a contribué à la déforestation dès les années 1930. Le thé et le café qui ont été longtemps les principales ressources du pays viennent maintenant après l'extraction de l'or et des métaux rares. Durant les vingt dernières années, l'extraction minière artisanale a contribué à la déforestation des dernières forêts naturelles (Ndikumagenge et al. 2018).

L'objectif de l'AT est de fournir des services publics, de garantir la sécurité alimentaire et des recettes d'exportation tout en préservant les écosystèmes. Les facteurs structurants de l'AT ont été identifiés dans les schémas provinciaux d'aménagement : les villes et les villages, les équipements socio-collectifs et les infrastructures (routes, voiries, desserte en eau potable, énergie électrique et télécommunications). Le fonctionnement de l'armature entre les niveaux locaux, communaux, provinciaux et national dépend fortement des infrastructures routières et de la coordination effective entre les différents niveaux hiérarchiques.

La mise en œuvre des schémas d'aménagement conformément aux lignes directrices proposées reste le plus grand défi.

Un des grands enjeux de l'AT est de garantir l'accès équitable aux équipements de base à tous les citoyens de toutes les provinces (eau, routes, pistes), ce qui n'est pas facile dans un pays rural et montagneux avec des zones enclavées et très accidentées. Parfois, des pentes habitées dépassent 100 %. Le taux d'urbanisation est estimé actuellement à moins de 12 %, c'est très faible. La moyenne africaine était de 40 % en 2018 alors que les villes jouent un rôle moteur pour le développement, car elles permettent l'accès à des services au plus grand nombre. De son côté, la politique de la villagisation des campagnes a été inefficace, bien que le principe soit ancien. De façon plus générale, le monde rural manque d'infrastructures de base, routes, pistes, eau potable, électricité et télécommunications (Ndikumagenge et al. 2018).

La protection des ressources naturelles est un autre objectif de l'AT, notamment la gestion des eaux et des sols et la lutte contre l'érosion pour laquelle l'usage de techniques non adaptées au contexte, comme les fossés antiérosifs, persiste. Les problèmes concrets sont nombreux : les défrichements des espaces naturels, les coupes illicites et la violation des limites foncières lors des crises politiques successives, la faible maîtrise de l'eau avec très peu de collecte, de stockage et de gestion des eaux

de pluie. Dans les provinces caféicoles à haute densité de population, on assiste à une mutation de la relation culture vivrière-café avec le début de l'installation des cultures vivrières sous les caféiers. Enfin, certaines villes doivent affronter de nouveaux défis liés à la prévention de la dégradation environnementale, notamment la gestion des déchets, l'évacuation des eaux usées et l'assainissement.

Les relations entre la ville et la campagne sont aussi un défi de l'AT alors que le monde rural a une économie très peu monétarisée, la plupart des populations vivant de l'autoconsommation avec une faible intégration à l'économie nationale. De plus, les zones urbaines ont tendance à empiéter sur les espaces agricoles entraînant des conflits d'usage de la terre entre l'installation des maisons et l'agriculture, des différends sur l'utilisation de l'eau et la quête de matériaux de construction qui contribuent à dégrader l'environnement. Au Burundi, le taux d'augmentation de la population urbaine était de 5,1 % entre 1990 et 2008, et atteint même 6 à 7 % dans les provinces de Gitega et Ngozi (MEATU 2010 ; Ndikumagenge et al. 2018).

La mise en œuvre des schémas d'aménagement se heurte au manque de maîtrise des techniques d'aménagement et à la gouvernance. L'État, lui-même, ne respecte pas toujours la planification urbaine et les populations ne respectent pas les terres domaniales.

L'intégration récente des forêts au sein du ministère de l'Environnement et de l'Agriculture présente les risques d'oublier l'importance des forêts, de voir une réduction des budgets destinés aux forêts et la dispersion dans plusieurs services des cadres constituant la mémoire institutionnelle des forêts. Des conflits institutionnels et des contestations entre les populations et l'État se multiplient, par exemple pour réclamer la restitution des anciennes terres et pâturages convertis en plantations.

La pression démographique impacte les écosystèmes forestiers. Les agro-socio-écosystèmes forestiers puis les agro-industries ont fortement modifié le paysage burundais depuis longtemps. Cependant, le Burundi est plus boisé qu'il y a 100 ans, grâce aux efforts des gouvernements successifs et à l'appui de multiples partenaires techniques et financiers, et cela malgré les impacts des différentes crises politiques ; mais le risque de voir ces superficies forestières se réduire est grand. Pour faire face à ces contraintes d'espace, le Burundi doit imaginer de nouveaux modèles agroforestiers tenant compte non seulement des conditions climatiques, des densités de populations et des attentes du secteur privé, comme les associations de cultures vivrières-café, la promotion des plantations agroforestières dont le palmier à huile, l'intégration de l'élevage dans les boisements de l'État.

Enfin, la réhabilitation des boisements communaux doit être incluse dans les nouveaux schémas d'aménagement du territoire. Les recherches sur l'érosion depuis les 30 dernières années mettent en exergue la contribution des plantations et des espaces naturels pour la lutte contre l'érosion (Besse 1991).

L'AT au Burundi : un produit de l'État et des agriculteurs

L'AT au Burundi est une action publique qui a pour but d'orienter la répartition des populations, de leurs activités, les équipements dans un espace donné tout en tenant compte des politiques nationales et globales. Toutefois, dans le contexte spécifique du pays et de son histoire, les schémas anciens de spécialisation des espaces, par exemple une seule culture agro-industrielle sur un espace donné, cèdent la place à des modèles plus intégrés permettant de répondre à plusieurs besoins sur des espaces de plus en plus réduits.

L'AT au Burundi doit prendre en compte les cinq éléments (naturel, social, économique, financier et les infrastructures) compte tenu de ses contraintes démographiques et environnementales ; il doit en plus considérer les enjeux géopolitiques de la sous-région, tels que les migrations, qui peuvent impacter son territoire.

Avec l'État qui a un rôle régalien important dans ce processus d'AT, la prise en compte de la gestion de l'espace via les pratiques paysannes liées aux modes de transmission du capital foncier est essentielle. La recherche de terres, pour permettre l'extension des cultures de rente profitables comme le palmier à huile, va augmenter la compétition entre les cultures de rente entre elles, entre les cultures de rente et les cultures vivrières et va exacerber la pression sur les espaces occupés par les plantations forestières et les réserves naturelles.

11.2.4 Un pays très peuplé, montagneux, préservant ses parcs naturels : le Rwanda

Le Rwanda est aussi un pays très peuplé, avec plus de 12 millions d'habitants et une densité moyenne de près de 459 habitants/km^2. Au regard de cette densité, les terres cultivées ont tendance à se développer au détriment du couvert boisé. Un des grands enjeux du Rwanda est, depuis longtemps, de contenir les effets de l'érosion hydrique dans un pays montagneux fortement peuplé qui dépend encore beaucoup de l'agriculture.

Dans ce contexte, des politiques volontaristes de protection de l'environnement ont marqué le territoire au travers de la création de nombreuses aires protégées. Ainsi, le Rwanda dispose de 28 % de couvert forestier. Environ 9 % de la superficie du territoire national est classée en aires protégées et 70 % des terres sont allouées aux activités agricoles ou sylvicoles (source OFAC, voir le tableau 11.2). On y retrouve, à l'Ouest, des forêts naturelles denses de montagne et des plantations forestières.

Dans le prolongement de l'axe nord-sud de la crête Congo-Nil se trouve le parc national de Nyungwe au Sud et, un peu plus vers le Nord, la réserve de Gishwati. Une des grandes richesses du Rwanda est son parc des Volcans, partie intégrante de l'ensemble transfrontalier des Virunga, qui offre la possibilité de visiter les gorilles des montagnes dans leur milieu naturel. À l'Est, le parc de l'Akagera offre un bon potentiel de vision pour la faune de savane. Les forêts sèches dans les zones de basse altitude de l'Est contrastent avec les forêts d'altitude de l'Ouest.

Histoire de l'importance de l'environnement et des parcs nationaux dans l'AT du Rwanda

Au Rwanda, les politiques de conservation de l'environnement ont marqué l'aménagement du territoire. Cet historique remonte au début du XX^e siècle avec le début de la colonisation belge dans le territoire du Ruanda-Urundi. Dès 1920, des travaux de reboisement ont commencé. Ensuite, furent créés respectivement le parc Albert en 1925, puis, en 1934 deux réserves (voir le tableau 11.9). Ces initiatives en faveur de l'environnement furent également accompagnées par une vaste campagne de conservation des sols initiée par l'INEAC, devenu ensuite l'Institut des Sciences Agronomiques du Rwanda (ISAR) en 1937, d'abord dans les stations de recherche avant de s'étendre à l'ensemble du pays. En 1947, les travaux de conservation des sols ont été rendus obligatoires par la législation coloniale. Cette politique fut abandonnée au moment de l'indépendance, car elle était ressentie comme une corvée. Après l'indépendance et surtout dès l'année 1977, des programmes d'actions à caractère environnemental furent lancés dans le cadre de thèmes annuels : habitat (1977), élevage

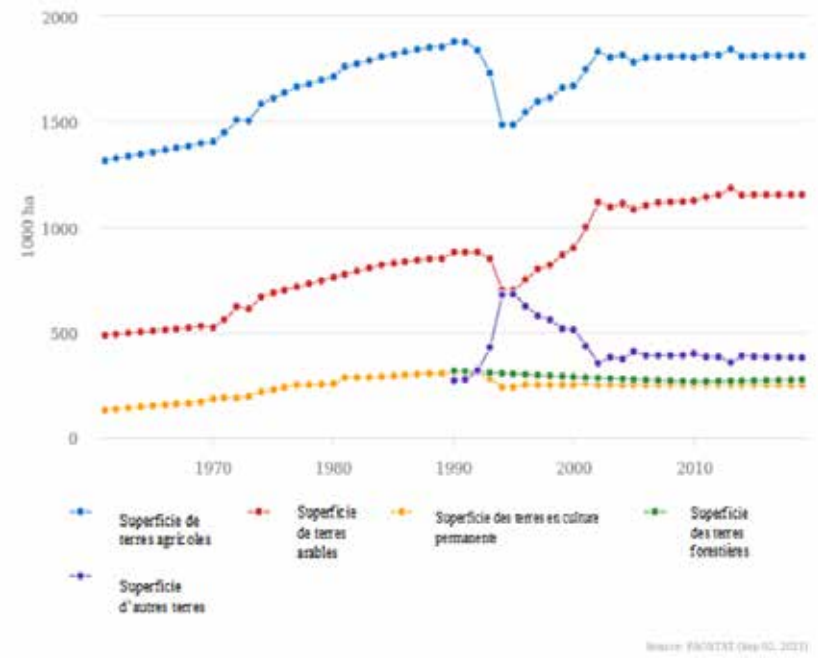


Figure 11.5 : Courbes évolutives des superficies d'affectation des terres au Rwanda
Source : Courbes générées en ligne sur ce site : http://www.fao.org/faostat/en/#compare (2021)

Tableau 11.9 : Début de l'AT lors de la période coloniale au Rwanda

Périodes	Faits marquants durant la période coloniale : l'émergence de l'aménagement du territoire	Institutions
1925	Création du parc Albert.	Administration coloniale belge
1933	• À la suite de la Convention de Londres de 1933, la Belgique créa les deux premières réserves forestières du Rwanda : • La réserve de la forêt naturelle d'altitude située sur la ligne de partage des eaux du Congo-Nil correspondait aux anciennes limites des forêts naturelles de Nyungwe, Cyamudongo et Mukura. • La seconde, celle du massif des volcans, correspondait aux limites du parc national Albert dans sa partie rwandaise.	Administration coloniale belge
1934	• Délimitation des contours des parcs nationaux des Volcans et de l'Akagera. Création de deux parcs nationaux sur le territoire du Ruanda-Urundi • Le premier parc, celui des Volcans, avait été créé en 1925, mais ses limites ont été fixées ultérieurement en 1934 en même temps que les limites du parc national Albert. • Le deuxième parc, celui de l'Akagera, fut créé au nord-est du pays dans une région qui était alors peu peuplée à cause de la mouche tsé-tsé.	Création de l'Institut des Parcs Nationaux du Congo Belge
1959	• Création d'un corps de gardes des parcs nationaux du Ruanda-Urundi pour assurer une protection armée de tous les parcs nationaux des territoires sous l'administration belge.	Administration coloniale belge
1960	Indépendance du Rwanda belge.	
1967	Sous l'impulsion d'une ONG américaine, création d'un centre de recherche pour protéger les gorilles.	Centre de Recherche de Karisoke (CRK) par Dian Fossey
1974	Volonté du gouvernement d'associer protection de l'environnement et tourisme.	Office Rwandais du Tourisme et des Parcs Nationaux (ORTPN)

Suite à la page suivante

Périodes	Faits marquants durant la période coloniale : l'émergence de l'aménagement du territoire	Institutions
1992	À la suite du congrès mondial de Rio sur la biodiversité et le développement durable, création d'un ministère dédié à l'environnement.	Ministère chargé de l'environnement et du tourisme
1990-1994	Conflits et génocide contre les Tutsi.	
2001	Le gouvernement a décidé de renforcer le secteur de l'environnement.	Secrétariat d'État chargé de la protection de l'environnement + Office Rwandais de Gestion de l'Environnement (ORGE).
2003	Dans le but d'intégrer les populations locales dans la gestion des aires protégées, ORTPN est restructurée en deux agences.	Agence Rwandaise de Conservation (RWA) et l'Agence Rwandaise du Tourisme (RTA).
XXIe siècle	La restructuration de l'Office Rwandais du Tourisme et des Parcs Nationaux (ORTPN) est un tournant des politiques de conservation de la nature dans le pays, car elle met en place, pour la première fois, un programme de conservation à base communautaire.	
Début du XXIe siècle, plus précisément en 2002	La bataille devient acharnée entre les défenseurs de la nature, les organisations non gouvernementales (ONG) de conservation en particulier, et les promoteurs du développement, représentés par les différents gouvernements au pouvoir. On observe une régression de la superficie des aires protégées et, d'autre part, l'exclusion des populations (les Batwa forestiers en particulier) qui exerçaient certaines activités à l'intérieur de ces espaces.	

Source : Tableau élaboré par les auteurs à partir de Rwanyiziri et al. 2020

(1978), protection et conservation des sols (1980), hydraulique rurale (1981), lutte anti-érosive (1982), reboisement (1983) (Rwanyiziri 2020).

En 1933 et 1934, la création des parcs naturels s'est faite de façon coercitive et autoritaire ; une série de lois et de règles a été adoptée contre les intérêts des populations locales. En conséquence de cette politique, les populations ont été dépossédées de leurs territoires, et de leurs ressources (pâturages, activités artisanales, pharmacopée…) (Mbuzehose 1995). Après l'indépendance, les nouveaux dirigeants autorisèrent quelques défrichements dans les parcs. Par exemple en 1967, dans le parc des Volcans, 10 000 ha ont été convertis pour la culture du pyrèthre (Rwanyiziri et al. 2020). Si le parc national de l'Akagera, infesté par la mouche tsé-tsé, n'a pas connu beaucoup de changements durant les dix premières années après l'indépendance, la réserve forestière de la Nyungwe a été défrichée de tous les côtés (est et ouest) par les agriculteurs, et ce, depuis 1958, car les terres y sont fertiles.

Les formes d'aménagement et leur mise en œuvre

Comme dans beaucoup de pays, l'AT au Rwanda a été structuré par le développement des villes et des routes. Cependant, le développement des espaces dévolus à la protection de l'environnement a beaucoup marqué la structuration du territoire.

Dans ce contexte, le rôle des ONG internationales et des aides bilatérales a été important pour l'organisation du territoire rwandais. En 1967, grâce à l'autorisation du gouvernement rwandais et au soutien logistique et financier des ONG américaines de conservation, il y a eu la création d'un centre de recherche dénommé Centre de Recherche de Karisoke (CRK) par Dian Fossey. En 1986,

l'Administration Générale de la Coopération au Développement (AGCD), agence de coopération bilatérale belge, a décidé de financer, pour une durée de quatre ans, un projet intitulé Tourisme et parcs nationaux. En 1987, la forêt naturelle de Nyungwe trouva un vrai partenaire avec la Société Zoologique de New York, l'actuelle Wildlife Conservation Society qui allait réellement s'occuper des principaux problèmes en matière de protection de ses ressources. Il y a eu création du Projet de Conservation de la Forêt de Nyungwe (PCFN) en collaboration avec l'ORTPN et Wildlife Conservation Society (WCS). Ces efforts continuèrent grâce au financement du Service allemand de coopération (GTZ), en octobre 2000 avec le projet de « Protection et Réhabilitation des Ressources naturelles de l'Akagera », puis avec PRORENA qui a eu pour but de réhabiliter le parc national de l'Akagera dans ses nouvelles limites.

Les gouvernements rwandais ont toujours été très volontaires en associant protection de l'environnement et tourisme dans le but de diversifier l'économie comme le montre la création de l'ORTPN en 1974. Cependant, la politique de conservation se faisait contre la population comme ce fut le cas durant la période coloniale. La deuxième mission de l'ORTPN était d'assurer la promotion du tourisme et de mettre en œuvre tous les moyens susceptibles de contribuer au développement de ce secteur économique.

À partir de 2002, des efforts importants ont été faits pour résoudre les nombreux conflits entre les aires protégées et les populations locales. La conservation est devenue conservation communautaire et les méthodes participatives ont eu pour but d'anticiper les conflits ; elles ont permis de trouver des solutions, pour atténuer les contraintes de la conservation infligées aux communautés locales, via un meilleur partage des revenus du tourisme, l'accès aux ressources autour des aires protégées ou via des compensations financières pour les destructions des cultures par les animaux sauvages.

Les débats internationaux sur l'environnement ont aussi influencé la manière dont le Rwanda s'est organisé pour gérer ses espaces. En 1992, le Rwanda a participé au Sommet de Rio de Janeiro sur la biodiversité et le développement durable. Au cours de la même année, un ministère chargé de l'environnement et du tourisme a été créé.

La guerre des années 1990-1994 qui a culminé en 1994 avec le génocide contre les Tutsi a eu des impacts importants sur l'environnement. Non seulement les parcs ont été le théâtre des affrontements, mais aussi ce conflit a beaucoup déstabilisé le fonctionnement normal de l'ORTPN. Le parc national de l'Akagera (PNA) fut la première aire protégée affectée par la guerre ; il fut même pillé dès le début de la guerre.

Malgré ces événements pénalisants, le Rwanda possède aujourd'hui quatre parcs nationaux et des réserves naturelles réparties dans le pays, qui participent à son économie et à maintenir la qualité de son environnement.

Cependant, cette forme d'AT s'est faite d'abord contre les populations autochtones, car elle s'est opposée aux droits traditionnels d'usage des espaces et des produits forestiers et a mis ces dernières dans une situation de précarité ou d'illégalité. Avec la création des parcs, les chasseurs batwa ont été privés de leur activité principale ou sont devenus par nécessité braconniers. Les mesures d'atténuation de la conservation qui visaient à améliorer la vie des populations riveraines ont produit des effets surtout quand elles ont été accompagnées d'investissements publics plus importants dans les infrastructures rurales telles que des routes carrossables, des écoles et des centres de santé.

11.3 L'AT pour concilier développement et conservation des écosystèmes ?

Atteindre les objectifs de développement durable en Afrique centrale n'est pas si simple, car certains objectifs sont a priori contradictoires. Réduire la pauvreté (ODD 1) et éradiquer la faim (ODD 2) tout en préservant la vie sur terre et les écosystèmes (ODD 15) dans le contexte de l'Afrique centrale nécessite de trouver des compromis et l'AT est certainement un des outils pour les identifier.

Les divers pays examinés montrent des efforts importants des États dans l'élaboration des politiques publiques permettant une planification de leur aménagement du territoire, de façon à créer les conditions d'un développement compatible avec une meilleure gestion de leurs ressources tout en assurant le développement économique afin de lutter contre la pauvreté. Cependant, ces efforts se heurtent à deux phénomènes complexes : d'une part les résistances liées aux jeux de pouvoirs, souvent entre institutions de l'État, d'autre part à la vulnérabilité des ressources naturelles soumises aux demandes croissantes d'une population en forte expansion.

La première attente des populations concerne des services et des infrastructures, que ce soit dans les villes ou dans les campagnes. Dans ces dernières, les populations demandent des routes pour mieux vendre les produits agricoles, des écoles et des centres de santé. Le bon environnement, c'est d'abord d'avoir accès à de l'eau potable. Ces demandes rentrent en conflit avec les tenants de la conservation qui prônent, avec des arguments, la limitation du développement des routes dans les zones forestières (Alamgir et al. 2017). Les routes symbolisent le développement et sont attendues par les acteurs locaux alors qu'elles sont dénoncées par certains scientifiques pour leurs impacts sur la biodiversité (Laurence et al. 2009 ; Gibson et al. 2011). Ces routes parfois initialement tracées pour l'exploitation du bois, l'agro-industrie ou l'extraction minière sont ensuite utilisées pour toutes sortes d'activités, en premier lieu la petite agriculture vivrière qui colonise des terres le long des axes routiers. Le développement des routes a, de nos jours, un impact indéniable sur les écosystèmes en favorisant les causes directes de la déforestation, par exemple en RDC (Kleinschroth et al. 2019). Ce n'est pas forcément une fatalité. En conditionnant l'aménagement des routes à des modèles de gouvernance locale tels que des contrats avec les populations locales qui en ont cruellement besoin pour leur développement, il devrait être possible de concilier la protection de l'environnement et un développement inclusif. Ces nouveaux modèles de gouvernance sont encore en construction, mais pourraient s'appuyer sur les processus d'aménagement locaux tels que développés au Cameroun (voir la figure 11.1 PLADDT ci-dessus).

L'AT dans tous les pays a eu pour mission première d'assurer le développement et d'apporter les services de base aux populations. En Afrique centrale, à l'exception du Rwanda et du Burundi, la question environnementale a été introduite relativement tardivement dans les objectifs de l'AT. Les évolutions de ces objectifs ont varié selon les institutions qui en étaient en charge.

Par exemple, en RDC, après l'indépendance, l'AT était associé aux travaux publics, puis à l'urbanisme : il s'agissait de mettre en valeur les nombreuses ressources naturelles du pays pour soutenir l'économie, de desservir des zones enclavées puis de gérer le développement rapide et mal contrôlé des villes. Plus récemment, à partir de 2015, avec l'appui d'ONG environnementales, la question de la conservation des écosystèmes, en particulier avec la REDD+, a été intégrée à l'AT aux niveaux national et sous-national en RDC.

Au Cameroun, la tension demeure aussi entre développement et conservation. La mise en œuvre du plan d'AT au niveau national est pilotée en pratique uniquement par l'administration en charge du plan et de l'aménagement du territoire, mais contradictoirement concerne également au moins six autres ministères (voir le tableau 11.5) regroupant l'ensemble des objectifs variés mines, eau, énergie, forêts, environnement, cadastre, AT, développement local. Ces ministères ont parfois des intérêts et logiques bien différents, ce qui pose des problèmes de gouvernance remettant en question la mise en œuvre effective de l'AT. Les ministères ont tendance à fonctionner en silos, chacun défendant ses domaines de compétences avec peu de coordination interministérielle effective. Au Cameroun, le MINEPAT est un ministère puissant, car il regroupe dans ses compétences l'économie, la planification et l'AT dans le but de jouer un rôle de coordination avec les ministères techniques (forêts, mines, environnement), mais en pratique, cette coordination reste difficile. Ces difficultés de gouvernance intersectorielle ne sont pas propres au Cameroun. Les jeux de pouvoirs produisent des conflits et l'étirement sans fin de la phase d'élaboration des schémas d'aménagement, qui repoussent d'autant la mise en œuvre effective de ces plans (RDC, Cameroun).

La conservation des écosystèmes forestiers s'est souvent faite par la contrainte dès l'époque coloniale et cette tendance se poursuit jusqu'à nos jours. La présence de parcs naturels ou de zones de forêts permanentes entraîne des pertes de droits d'usage des populations locales, d'où des contestations.

Aux zonages anciens initiés depuis l'époque coloniale se rajoutent de nouveaux découpages du territoire dans le cadre de la décentralisation ou d'initiatives venues d'acteurs internationaux. Par exemple, au Cameroun, la délimitation des forêts communales est aujourd'hui liée à la décentralisation et celle des forêts communautaires à des initiatives visant des objectifs sociaux et environnementaux lancées par des ONG environnementales.

Le Rwanda a développé un modèle original où l'AT est non seulement marqué par les grandes infrastructures (routes, villes) comme ailleurs, mais aussi par la présence d'aires protégées. Ce pays a pu se relever après la catastrophe du génocide de 1994 et son modèle de gestion des aires protégées, soutenues par la communauté internationale, dans un contexte de paix, a permis de dépasser certaines tensions avec les populations riveraines qui manquent d'espace comme chez son voisin, le Burundi. Au prix de compromis avec les populations riveraines, le Rwanda a pu transformer la conservation en source de revenus durables et développer le tourisme grâce à un ensemble de mesures touchant les infrastructures hôtelières et de transport, et les conditions de visas. Le touriste étant d'une nature très craintive et le Rwanda étant devenu aussi une exception dans le bassin du Congo en termes de sécurité, ce modèle ne paraît pas forcément généralisable, car de nombreux pays de la région connaissent encore des cycles de violences (RDC, Cameroun, Burundi).

Au Burundi, le maintien des parcs naturels et des forêts plantées est contesté par les populations qui manquent de terre pour pratiquer des cultures vivrières. Bien que les nouveaux modèles de développement incitent à utiliser des approches participatives, la multiplication ou le simple maintien de ces découpages territoriaux provoquent des tensions foncières bien réelles qui se combinent aux autres tensions du pays.

L'influence des acteurs internationaux joue un rôle important dans l'aménagement des territoires en AC. Des acteurs privés, les ONG internationales, les industries minières ou agro-industrielles influencent les décisions pour créer des corridors de développement, des routes qui impactent les écosystèmes (Laurance et al. 2015). Ces interventions parfois créent des conflits du fait de

chevauchements de droits d'usages des terres, par exemple entre des permis miniers et des réserves naturelles (Schwartz et al. 2012). Pour prévenir ces conflits, il est nécessaire de développer de nouveaux modèles de gouvernance à l'échelle locale comme évoqué plus haut.

Les agences internationales, les partenaires de développement et les ONG environnementales agissent sur l'AT via la création de réserves naturelles, de corridors de biodiversité ou des politiques mondiales telles que la REDD+ et ses déclinaisons comme la réhabilitation des paysages forestiers. Deux programmes auront été remarquables en Afrique centrale. Le programme CARPE a promu une approche de l'AT à l'échelle du paysage, dans le but de concilier la conservation et l'amélioration de la vie des populations. Ce projet soutenu par le gouvernement américain, adopté par la COMIFAC et le PFBC, a duré environ 20 ans. Il s'étendait sur six pays : la République démocratique du Congo (RDC), la République du Congo, la République centrafricaine (RCA), le Cameroun, le Gabon et la Guinée équatoriale. Le programme ECOFAC de l'UE a commencé dès 1993, il a presque 30 ans. C'est un programme de conservation qui prend en compte les usages des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Il s'attache aussi à promouvoir les processus régionaux de coordination pour la conservation en tenant compte des aspects socio-économiques. Dans ce cadre, ECOFAC a appuyé la création d'aires protégées décidées par les gouvernements d'AC, suite au Sommet de Rio en 1992, y compris des zones transfrontalières, idée qui a produit le Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC).

L'AT, de plus en plus, doit prendre en compte les phénomènes de migrations parfois transfrontalières qui se répercutent aussi sur l'environnement et l'émergence potentielle de conflits. Pour les troupeaux transhumants, il est possible de prévoir des passages loin des champs des agriculteurs et des réserves naturelles. Pour les populations déplacées à la suite des crises politiques et climatiques, il faut, en plus de l'aide d'urgence, accompagner l'aménagement durable des ressources renouvelables sur les espaces d'accueil, pour prévenir la dégradation irréversible des écosystèmes tout en intégrant les populations locales qui sont parfois presque aussi démunies que les populations déplacées (voir l'encadré 12.1 du chapitre 12). Enfin, l'aménagement du territoire a parfois pour but de concilier la coexistence, pas toujours facile, entre les populations locales et les animaux sauvages, en prévoyant, par exemple, la circulation de la faune grâce à des corridors de biodiversité compatibles avec les activités des agriculteurs (Doumenge et al 2020).

Conclusion : Pour une meilleure connaissance de l'AT en AC

L'AT, en tant qu'ensemble de politiques publiques nationales cohérentes pour un développement pacifié, semble progresser trop lentement dans la majorité des pays de la région d'AC. La gouvernance est une cause souvent dénoncée par l'ensemble des acteurs du développement. Toutefois, la difficulté réelle de concilier les intérêts, en particulier entre le développement économique et la préservation des ressources naturelles, en est une autre. Pourtant, les enjeux à venir sont démographiques, climatiques avec des effets directs tels que les déplacements de population, les feux, et des effets indirects tels que la dégradation des ressources alimentaires, des forêts naturelles et de la biodiversité.

Il reste encore largement à inventer les modalités de gestion des articulations entre les diverses entités territoriales, villes et campagnes, zones agricoles et forestières, zones interstitielles entre les grands zonages ou entre pays dans les zones transfrontalières. Certains outils de conciliation des intérêts sont déjà là : des expériences au Rwanda et au Cameroun montrent que via des innovations

au niveau de la gouvernance locale, il serait possible de mettre en œuvre des aménagements du territoire qui permettent à la fois le développement national et local, tout en limitant durablement la dégradation des ressources renouvelables et des écosystèmes.

Quels sont les meilleurs arrangements institutionnels pour faciliter la mise en œuvre de l'AT ? Nous observons que ces derniers sont très différents d'un pays à l'autre ; par exemple, au Cameroun, l'aménagement du territoire est intégré au ministère de l'Économie, alors que la RDC dispose d'un ministère uniquement dédié à l'aménagement du territoire. Ministère puissant versus ministère spécialisé, y a-t-il une formule plus efficace qu'une autre ?

Ce rapide aperçu des modalités de l'AT à l'œuvre dans le bassin du Congo méritera d'être suivi par de véritables études comparatives par pays afin d'apporter quelques réponses aux enjeux et questions évoqués ci-dessus et en particulier sur leur mise en œuvre. Malgré les efforts déjà consentis dans le cadre de certains programmes (CARPE, ECOFAC), nous manquons encore de données sur les caractéristiques et effets des AT actuels. D'où l'impérieuse nécessité d'informer et de sensibiliser les acteurs politiques, la communauté scientifique et la population sur cette thématique qu'est l'AT.